

IV

*(Informaciones)*INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 248, apartados 1 y 4, del Tratado CE, en los artículos 129 y 143 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1525/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, y en los artículos 139 y 156 Reglamento (CE, Euratom) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo,

**el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, en su reunión de los días
24 y 25 de septiembre de 2008, ha aprobado sus**

**INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2007**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, ha sido transmitido a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

(2008/C 286/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Sistema de control interno de la Comisión	39
Capítulo 3 — Gestión presupuestaria	65
Capítulo 4 — Ingresos	81
Capítulo 5 — Agricultura y recursos naturales	101
Capítulo 6 — Cohesión	139
Capítulo 7 — Investigación, energía y transporte	157
Capítulo 8 — Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	175
Capítulo 9 — Educación y ciudadanía	195
Capítulo 10 — Asuntos económicos y financieros	209
Capítulo 11 — Gastos administrativos y otros gastos	227
 Anexo I — Información financiera sobre el presupuesto general	 245
Anexo II — Lista de Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas desde el último informe anual	271

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución de la UE establecida por el Tratado para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas comunitarias. Como auditor externo de la Unión Europea, contribuye a mejorar la gestión financiera comunitaria y su labor consiste en velar, con toda independencia, por los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión. Para más información sobre el Tribunal, puede consultarse su informe anual de actividad, publicado, junto con sus informes especiales sobre temas específicos y sus dictámenes sobre las propuestas de legislación, en el sitio web del Tribunal (www.eca.europa.eu).

0.2. El presente documento comprende el 31º informe anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea relativo al ejercicio 2007. Las respuestas de la Comisión y, en su caso, las de las demás instituciones y órganos comunitarios, se presentan con el informe, mientras que el informe anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo figura en un ejemplar separado.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo determinan anualmente el presupuesto general de la UE. El informe anual del Tribunal sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión que cierra el ciclo presupuestario anual. Parte fundamental del presente informe es la declaración del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

0.4. En el capítulo 1 del informe se presenta la declaración de fiabilidad y otra información complementaria. El capítulo 2 trata del sistema de control interno de la Comisión y el capítulo 3, de la gestión llevada a cabo por la Comisión del presupuesto de 2007. Los restantes capítulos –del 4 al 11– se refieren a los ingresos presupuestarios y a los diversos gastos clasificados por grupos de ámbitos políticos.

0.5. Los capítulos 4 a 11 constan, todos ellos, de los siguientes elementos:

- resumen y análisis de los resultados de los trabajos de auditoría llevados a cabo en el marco de la declaración de fiabilidad en forma de observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos presupuestarios,
- informes relativos a los progresos realizados en aplicación de las recomendaciones formuladas por el Tribunal y las autoridades presupuestarias a raíz de anteriores auditorías.

0.6. Las observaciones específicas se basan en una evaluación del funcionamiento de los principales sistemas de control y supervisión de los ingresos y los gastos, así como en los resultados de los controles efectuados por el Tribunal respecto de las operaciones. La apreciación global por el Tribunal del conjunto de estos elementos constituye la base de la declaración de fiabilidad.

0.7. Además de formular recomendaciones sobre ámbitos específicos en cada uno de los capítulos consagrados a los ingresos y los gastos, el Tribunal también plantea cuestiones más transversales en los apartados 1.52 a 1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 y 3.33.

El enfoque adoptado es más amplio en la contribución que aporta el Tribunal a la reforma del presupuesto comunitario, iniciada por la Comisión en 2007. El Tribunal afirma en dicha contribución que la reforma debería centrarse tanto en la calidad de las operaciones presupuestarias comunitarias (legalidad, regularidad y rentabilidad) como en las prioridades en materia de gasto y en la equidad. Asimismo, el Tribunal:

- se congratula de que la Comisión opine que es necesario subordinar el gasto comunitario a la evaluación del valor añadido que éste aporte a la Unión y pide una formulación más clara de dicho criterio,
- ofrece una relación de los principios clave que han de aplicarse para organizar el gasto comunitario: claridad de objetivos, simplificación, realismo, transparencia y responsabilidad,
- recomienda a las autoridades políticas que reflexionen en profundidad sobre la elaboración de los programas de gastos para plantearse, por ejemplo, la reestructuración de los mismos en función de sus resultados, un análisis crítico sobre la correcta ponderación de los criterios nacional, regional y local en la gestión de los programas, y un mejor uso del concepto de riesgo admisible,
- señala que los sistemas de recursos propios con que se financia el presupuesto presentan muchas posibilidades de simplificación y aclaración.

0.8. La ejecución presupuestaria corresponde a la Comisión, si bien los Estados miembros cooperan con esta institución para garantizar una utilización de los fondos conforme a los principios de la buena gestión financiera. Se aprecia una tendencia a que los Estados miembros y, con frecuencia, también las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) nacionales, desempeñen un papel cada vez más importante en la supervisión y control de los fondos comunitarios. Así, por ejemplo, 2007 fue el primer ejercicio en el que los Estados miembros tuvieron que elaborar un resumen anual de las auditorías y declaraciones disponibles.

0.9. Como se recoge en el Dictamen del Tribunal nº 6/2007, tanto los resúmenes anuales como las iniciativas voluntarias de los Estados miembros de formular declaraciones, y las decisiones de algunas instituciones nacionales de control de fiscalizarlas pueden contribuir a mejorar la gestión y el control de los fondos comunitarios. A juicio del Tribunal, en 2007, la Comisión

supervisó de manera adecuada el proceso de elaboración de resúmenes anuales (véanse los apartados 2.19 y 2.20). Sin embargo, debido a las diferencias de presentación y la frecuente ausencia de una declaración sobre su integridad y exactitud, los resúmenes no ofrecen aún una valoración fiable del funcionamiento de los sistemas de control.

0.10. El Tribunal procura utilizar los trabajos de auditoría de las EFS en las declaraciones nacionales, con arreglo a las condiciones descritas en el dictamen antes citado. Por regla general, el Tribunal trata de mejorar la cooperación con las EFS nacionales, ya sea creando normas comunes de auditoría diseñadas para la UE conjuntamente con las restantes EFS, o cooperando bilateralmente con distintas EFS. Un reciente ejemplo, muy positivo, de esta cooperación lo constituye el Informe Especial sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor

añadido (nº 8/2007), en el que se hace referencia a informes de varias EFS.

0.11. Desde 2005, el presupuesto general se ha estructurado exclusivamente en torno a los ámbitos políticos definidos por la presupuestación por actividades. En el presente ejercicio, el Tribunal ha modificado la estructura de su informe para reflejar tanto este cambio como la introducción de un nuevo marco financiero. Así, por vez primera, cada una de las observaciones específicas se centra en los grupos de los ámbitos políticos definidos por la presupuestación por actividades recogidos en el cuadro 1.2. En consecuencia, se han introducido dos observaciones específicas nuevas: una sobre Educación y ciudadanía y otra sobre Asuntos económicos y financieros (antes pertenecientes a Políticas internas), y se han fusionado dos observaciones específicas anteriores (Ayuda a la preadhesión y Acciones exteriores) en una sola sobre Ayuda exterior, desarrollo y ampliación.

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo	I-XII
Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas	VII-VIII
Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	IX-XII
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	1.1-1.54
Introducción	1.1-1.5
Fiabilidad de las cuentas	1.6-1.31
Contexto general	1.6-1.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	1.9
Otras medidas adoptadas para consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio	1.10-1.18
Estados financieros consolidados a 31 de diciembre de 2007	1.19-1.20
Balance consolidado a 31 de diciembre de 2007	1.21-1.26
Cuenta consolidada de resultado económico	1.27-1.28
Otras cuestiones	1.29-1.31
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2007	1.32-1.54
Nueva estructura de las apreciaciones específicas formuladas en el marco de la DAS	1.32
Enfoque del Tribunal	1.33-1.37
Síntesis de los resultados de la fiscalización relativa a 2007	1.38-1.41
Progresos obtenidos en la creación de un marco de control interno comunitario eficaz	1.42-1.54

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD PRESENTADA POR EL TRIBUNAL AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

I. De conformidad con las disposiciones del artículo 248 del Tratado, el Tribunal ha examinado

- a) las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» ⁽¹⁾ que consisten en los «estados financieros consolidados» ⁽²⁾ y «los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria» ⁽³⁾ del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2007;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a estas cuentas.

Responsabilidad de la dirección

II. En virtud de los artículos 268 a 280 del Tratado, así como del Reglamento financiero, la dirección ⁽⁴⁾ es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) La responsabilidad de la dirección con respecto a las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» abarca la concepción, la ejecución y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros exentos de inexactitudes, debidas a fraude o a error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas, a partir de las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión ⁽⁵⁾, y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. De conformidad con el artículo 129 del Reglamento Financiero, la Comisión aprobará las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, una vez que el contable de la Comisión las haya consolidado a partir de la información presentada por las demás instituciones ⁽⁶⁾ y organismos ⁽⁷⁾ y haya elaborado una nota que acompañe las cuentas consolidadas en la que declare, entre otras cosas, que tiene garantías razonables de que estas cuentas reflejan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de las Comunidades Europeas.

(1) Las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» se presentan en el Volumen I de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas del ejercicio 2007.

(2) Los «estados financieros consolidados» engloban el balance, la cuenta de resultado económico (incluida la información financiera por segmentos), el cuadro de los flujos de tesorería y la variación en el activo neto y un resumen de las políticas contables significativas, así como otras notas explicativas.

(3) Los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria» incluyen los informes consolidados sobre la ejecución del presupuesto y una síntesis de los principios presupuestarios, además de otras notas explicativas.

(4) En las instituciones y los organismos europeos, el término dirección se refiere a los miembros de las instituciones, los directores de las agencias, los ordenadores de cada delegación y subdelegación, los contables y los agentes responsables de las unidades financieras, de auditoría o de control. En los Estados miembros o beneficiarios, la dirección abarca a los ordenadores, los contables y los agentes responsables de los organismos pagadores, los organismos certificadores y los organismos de ejecución.

(5) Las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*) / Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board*, IASB). De conformidad con el Reglamento financiero, la elaboración de los «estados financieros consolidados» del ejercicio 2007 se basará (como desde el ejercicio 2005) en estas normas contables adoptadas por el contable de la Comisión, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de las Comunidades, mientras que los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria» seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

(6) Con anterioridad a la aprobación de las cuentas anuales por las instituciones, los diferentes contables proceden a firmarlas, certificando así que se dispone de garantías razonables de que dichas cuentas reflejan fielmente la situación financiera de la institución (artículo 61 del Reglamento financiero).

(7) Las cuentas anuales son elaboradas por los directores respectivos y enviadas al contable de la Comisión, junto con el dictamen del Consejo de administración en cuestión. Además, son firmadas por los contables correspondientes certificando así que se dispone de garantías razonables de que dichas cuentas reflejan fielmente la situación financiera de la institución (artículo 61 del Reglamento financiero).

- b) El modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución presupuestaria. En el caso de una gestión centralizada, los servicios de la Comisión asumen las competencias de ejecución. Cuando la gestión es compartida, dichas competencias son delegadas a los Estados miembros, cuando es descentralizada a los países terceros y si se trata de una gestión indirecta centralizada, a otros organismos. En el caso de gestión conjunta, las competencias se reparten entre la Comisión y organizaciones internacionales (artículos 53 a 57 del Reglamento financiero). Las competencias de ejecución deben ajustarse al principio de buena gestión financiera, lo que implica concebir, realizar y mantener un control interno eficaz y eficiente, incluyendo una supervisión y unas medidas adecuadas que permitan prevenir las irregularidades y el fraude y, si es preciso, procedimientos jurídicos destinados a la recuperación de los fondos abonados o empleados de forma indebida. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de las Comunidades Europeas (artículo 274 del Tratado).

Responsabilidad del auditor

III. El Tribunal debe proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en sus trabajos de fiscalización, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de conformidad con las normas internacionales de auditoría y los códigos éticos de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores, siempre que resultaran aplicables al contexto comunitario europeo. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización, para obtener garantías razonables de que las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» se hallan exentas de errores importantes y de que las operaciones subyacentes son legales y regulares.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a conseguir pruebas de auditoría sobre los importes y la información que figuran en las cuentas consolidadas, y acerca de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de los procedimientos depende del juicio profesional del auditor, basado, entre otras cosas, en la evaluación de los riesgos de errores importantes de dichas cuentas y, en el caso de las operaciones subyacentes, en el riesgo de incumplimiento significativo de los requisitos previstos en el marco jurídico de las Comunidades Europeas, ya sea por fraude o por error. Al proceder a la evaluación de tales riesgos, el auditor examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas definitivas consolidadas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias. La fiscalización incluye también la apreciación del carácter adecuado de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas definitivas consolidadas y los informes anuales de actividad.

V. En cuanto a los ingresos, el alcance de los trabajos del Tribunal es limitado. Por un lado, los recursos propios IVA y RNB se basan en estadísticas macroeconómicas cuyos datos subyacentes no pueden ser directamente controlados por el Tribunal, y por otro, las fiscalizaciones de los recursos propios tradicionales no pueden abarcar las importaciones que no hayan sido objeto de vigilancia aduanera.

VI. El Tribunal considera que se han obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo de su declaración de fiabilidad.

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VII. El Tribunal opina que «las cuentas anuales de las Comunidades Europeas» presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de las Comunidades a 31 de diciembre de 2007, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

VIII. Sin poner en duda la opinión expresada en el apartado VII, el Tribunal señala que las debilidades constatadas en los sistemas contables, debidas en parte al complejo régimen jurídico y financiero, seguían comprometiendo la calidad de la información financiera de algunas direcciones generales de la Comisión (en particular, respecto de las prefinanciaciones, facturas y declaraciones de gastos y cierre del ejercicio) y de algunos organismos descentralizados cuyas cuentas son objeto de consolidación (en particular, el inmovilizado de la Autoridad de Supervisión del GNSS ⁽⁸⁾ europeo), lo que dio lugar a una serie de correcciones con posterioridad a la presentación de las cuentas provisionales.

Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

IX. El Tribunal considera que los ingresos, así como los compromisos y pagos correspondientes a «Gastos administrativos y otros gastos» y a «Asuntos económicos y financieros», no contienen errores importantes. En estos ámbitos, los sistemas de control y supervisión se aplican de manera que la gestión del riesgo de ilegalidad e irregularidad resulta adecuada.

X. El Tribunal observa que, en los demás ámbitos de gastos, los pagos siguen estando significativamente afectados por errores, si bien en niveles diversos, y la Comisión y los Estados miembros, así como otros países beneficiarios, necesitan aumentar los esfuerzos para poner en práctica sistemas de control y supervisión adecuados, con el fin de mejorar la gestión de los riesgos de ilegalidad e irregularidad. Se trata, en concreto, de los ámbitos siguientes: «Agricultura y recursos naturales», «Cohesión», «Investigación, energía y transporte», «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación» y «Educación y ciudadanía»:

- c) en «Agricultura y recursos naturales», el Tribunal constató que las operaciones subyacentes al gasto declarado en relación con este grupo de políticas, en conjunto, presenta un nivel significativo de errores relativos a la legalidad o a la regularidad. Así pues, con arreglo a los trabajos de fiscalización efectuados, el Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión solo son, por lo general, parcialmente eficaces para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria, si bien considera que el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) sigue siendo eficaz para limitar el riesgo de gasto irregular, si se aplica adecuadamente y se introducen en el sistema datos precisos y fiables;
- d) en «Cohesión», el Tribunal constató que el reembolso de los gastos relativos a los proyectos de las políticas de cohesión está afectado por un nivel significativo de errores relativos a la legalidad o a la regularidad. Por tanto, el Tribunal concluye, con arreglo a los trabajos de fiscalización efectuados, que los sistemas de supervisión de la Comisión y los sistemas de control de los Estados miembros solo son, por lo general, parcialmente eficaces para prevenir los gastos declarados en exceso o no subvencionables;
- e) en el ámbito de «Investigación, energía y transporte», el Tribunal constató que los pagos efectuados a este grupo de políticas presentan un nivel significativo de errores relativos a la legalidad o a la regularidad. Los trabajos del Tribunal mostraron que, pese a ciertas mejoras, los sistemas de control y supervisión de la Comisión no mitigan suficientemente el riesgo inherente del reembolso de gastos excesivos o no subvencionables;
- f) en cuanto a «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación», el Tribunal constató que las operaciones subyacentes a los gastos efectuados en este grupo de políticas presentan un nivel significativo de errores relativos a la legalidad o a la regularidad, principalmente en las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos. El Tribunal concluye, con arreglo a los trabajos de fiscalización efectuados, y pese a las mejoras introducidas en la Comisión, que los sistemas de control y supervisión solo son parcialmente eficaces para ofrecer garantías de que los gastos están debidamente justificados y son subvencionables;

⁽⁸⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite System* (sistema mundial de navegación por satélite).

- g) en «Educación y ciudadanía» el Tribunal constató que los pagos efectuados a este grupo de políticas presentan un nivel significativo de errores relativos a la legalidad o a la regularidad, y concluye, con arreglo a los trabajos de fiscalización efectuados, que los sistemas de control y supervisión no ofrecen garantías suficientes de que los gastos están justificados y son subvencionables.

XI. El Tribunal insiste en que:

- a) una parte desproporcionadamente grande del porcentaje global de errores calculado para el ámbito «Agricultura y recursos naturales» corresponde al desarrollo rural. En cuanto a los gastos del FEAGA, el Tribunal considera que su porcentaje de error es ligeramente inferior al umbral de materialidad, mientras que el porcentaje de error estimado para los gastos del FEADER está muy por encima de dicho umbral.
- b) La complejidad o falta de claridad de las obligaciones jurídicas (como, por ejemplo, las normas para acceder a las subvenciones) inciden considerablemente en la legalidad o regularidad de las operaciones subyacentes al gasto en los ámbitos de «Agricultura y recursos naturales», «Cohesión», «Investigación, energía y transporte» y «Educación y ciudadanía».

XII. El Tribunal ha constatado que los sistemas de control y supervisión de la Comisión seguían progresando, en particular en lo relativo al impacto de las reservas formuladas sobre la garantía ofrecida en las declaraciones de los directores generales, por una parte, y a la mayor coherencia de dichas declaraciones con las observaciones del Tribunal. No obstante, el Tribunal observa que la Comisión sigue sin poder demostrar la eficacia de sus medidas destinadas a mejorar los sistemas de supervisión y control para mitigar el riesgo de error en buena parte del presupuesto.

24 y 25 de septiembre de 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INFORMACIÓN DE APOYO A LA DECLARACIÓN
DE FIABILIDAD**Introducción**

1.1. En virtud del artículo 248 del Tratado CE, el Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad de las cuentas, así como de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes (DAS). El Tratado también ofrece al Tribunal la facultad de completar esta declaración mediante observaciones específicas para cada ámbito principal de la actividad comunitaria.

1.2. Los trabajos relativos a la fiabilidad de las cuentas de las Comunidades Europeas han tenido por objeto obtener pruebas suficientes que permitan establecer en qué medida se han contabilizado correctamente los ingresos, los gastos y el patrimonio, y si las cuentas anuales reflejan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2007, y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería respecto del ejercicio que finalizó entonces (véanse los apartados 1.6 a 1.31).

1.3. Los trabajos relativos a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2007 han tenido por objeto obtener suficientes pruebas, directas o indirectas, que permitan emitir una opinión sobre si las operaciones son conformes a la normativa o a las disposiciones contractuales aplicables y si su importe se ha calculado correctamente (véanse los apartados 1.32 a 1.54 del presente capítulo para las cuestiones de carácter horizontal y los capítulos 2 y 4 a 11 para los detalles).

1.4. Una vez más, el Tribunal evaluó los esfuerzos efectuados por la Comisión para consolidar su sistema de control interno y el seguimiento dado a los planes de acción adoptados en el contexto del programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado (véase el capítulo 2).

1.5. Por otro lado, al no presentar la Comisión indicadores durante varios ejercicios, y como complemento a los facilitados para el ejercicio 2007 ⁽⁹⁾, el Tribunal facilita algunos con objeto de evaluar los avances realizados en la mejora de los controles internos, tanto en su conjunto como en cada ámbito de ingresos y gastos (véanse los anexos a este capítulo y a los capítulos 2 y 4 a 11).

⁽⁹⁾ Véanse el apartado 1.5 del informe anual relativo al ejercicio 2006 y el capítulo 2 del presente informe anual.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fiabilidad de las cuentas***Contexto general***

1.6. Las observaciones del Tribunal afectan a las cuentas anuales definitivas relativas al ejercicio 2007, tal y como fueron elaboradas por el contable de la Comisión [y aprobadas por esta institución] de conformidad con [el artículo 128 y] el artículo 129 del Reglamento financiero de 25 de junio de 2002 ⁽¹⁰⁾ y remitidas al Tribunal el 28 de julio de 2008. Las cuentas engloban los «estados financieros consolidados» en los que se incluye, en particular, el balance que muestra el patrimonio al final del ejercicio y los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria», en los que figuran los ingresos y gastos del ejercicio.

1.7. Las cuentas anuales de 2007 constituyen las terceras cuentas elaboradas conforme a las normas de la contabilidad de ejercicio (o de devengo), introducidas por las Comunidades Europeas en 2005 basándose en las disposiciones del Reglamento financiero (en particular, los artículos 123 a 138). Los principales cambios constatados frente a las cuentas anuales de 2005 y 2006 son los siguientes:

- ha aumentado el alcance de la consolidación: en 2007 son 26 las agencias consolidadas mientras que en 2005 eran 16 (24 en 2006),
- se ha reagrupado la información facilitada sobre las diferentes formas de recuperación de los gastos indebidos puestas en práctica por la Comisión,
- se ha procedido a una conciliación entre el resultado presupuestario y el resultado económico,
- en este ejercicio, por vez primera, los contables de las demás instituciones y organismos entregaron al contable de la Comisión «notas de transmisión» debidamente firmadas, en su mayoría muy similares a la carta de manifestaciones de la dirección ⁽¹¹⁾ remitida por el contable de la Comisión.

⁽¹⁰⁾ El Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1995/2006 (DO L 390 de 30.12.2006, p. 1) dispone que las cuentas definitivas sean transmitidas antes del 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio.

⁽¹¹⁾ Estas cartas se utilizan para permitir que la dirección manifieste que los estados financieros son suficientes, apropiados y no omiten ningún elemento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.8. El contable de la Comisión le remitió una carta de manifestaciones confirmando que, con algunas limitaciones, las cuentas definitivas son completas y fiables (véanse los apartados 1.29 y 1.31) y que la mayoría de los sistemas locales de la Comisión han sido validados (véanse, no obstante, los apartados 1.13 a 1.16).

Alcance y enfoque de la fiscalización

1.9. Debido a la transición a la contabilidad de ejercicio y a los importantes cambios ulteriores en la estructura y el contenido de las cuentas de las Comunidades Europeas, la Comisión tiene que someterse a un proceso plurianual de adaptación. En su fiscalización de las cuentas de 2007, el Tribunal prestó una especial atención a los cambios introducidos como consecuencia de la modernización en curso del sistema contable de las Comunidades ⁽¹²⁾. La fiscalización se centró en los siguientes elementos ⁽¹³⁾:

- valorar si las medidas adoptadas en la Comisión para remediar las insuficiencias constatadas en el nuevo marco de información financiera y en los sistemas contables de determinadas instituciones y direcciones generales ⁽¹⁴⁾ contribuyen a obtener garantías razonables de que las cuentas ofrecen una imagen fidedigna de la situación. Para ello, se analizaron por una parte las bases de la validaciones (de conformidad con el artículo 61 del Reglamento financiero), establecidas por los ordenadores, de las cuentas de 2007 de su competencia y, por otra, la validación del contable de la metodología empleada para el cierre del ejercicio y el estado de preparación de los sistemas locales de gestión financiera existentes que proporcionan los datos para las cuentas de la Comisión (véanse los apartados 1.13 a 1.18),
- verificar la fiabilidad de las cuentas de 2007, concentrándose en los elementos que merecieron una opinión modificada en el contexto de la declaración de fiabilidad de 2006 ⁽¹⁵⁾ (pre-financiaciones, facturas y declaraciones de gastos y cierre del ejercicio). A estos efectos, el Tribunal realizó exámenes analíticos y pruebas de confirmación de muestras representativas (véanse los apartados 1.23, 1.24, 1.25 y 1.26).

⁽¹²⁾ Véase la Comunicación de la Comisión sobre la modernización de la contabilidad de las Comunidades Europeas [COM(2002) 755 final de 17 de diciembre de 2002].

⁽¹³⁾ Las constataciones preliminares de las fases anteriores de la presente fiscalización fueron presentadas en el informe anual relativo al ejercicio 2004 (véanse los apartados 1.21 a 1.45), en el informe anual relativo al ejercicio 2005 (véanse los apartados 1.5 a 1.58), y en el informe anual relativo al ejercicio 2006 (véanse los apartados 1.6 a 1.36). Los resultados de las fases siguientes se incluirán en los futuros informes anuales.

⁽¹⁴⁾ Véase el apartado IX de la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2006.

⁽¹⁵⁾ Véanse los apartados VIII y IX de la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Otras medidas adoptadas para consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio**Realizaciones generales**

1.10. El contable de la Comisión introdujo una serie de medidas destinadas a consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio modernizada. En julio de 2006 se inició un estudio experimental sobre la calidad de los datos contables que ya ha concluido, a raíz del cual, el contable de la Comisión completó una serie de medidas que fueron transmitidas a todas las direcciones generales en marzo de 2007, y cuya finalidad es mejorar el entorno del control contable en cada una de las direcciones generales. Entre dichas medidas cabe destacar el desarrollo de un análisis de riesgos en el ámbito de la contabilidad, la implantación de revisiones de cuentas basadas en el riesgo, la elaboración de manuales de contabilidad específicos y la documentación de los expedientes de cierre contable al final del ejercicio. Las medidas se aplican por primera vez en las cuentas anuales de 2007.

1.11. Asimismo, las citadas medidas contribuyeron a reforzar el marco de la información financiera y los sistemas contables. No obstante, aún persisten algunas deficiencias que suponen un riesgo para la calidad de los datos contables (véanse los apartados 1.13 a 1.18). Además, se observó que las directrices relativas al entorno del control contable, formuladas por el contable de la Comisión, no fueron plenamente aplicadas por una serie de direcciones generales operativas en el cálculo del cierre del ejercicio.

1.12. En el **cuadro 1.1** se ofrece un seguimiento de las reservas formuladas por el Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2006, así como otros asuntos suscitados por el Tribunal que fueron [parcialmente] resueltos o que todavía deben ser tratados en el contexto de las medidas adoptadas por la Comisión para consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio modernizada.

Validación de los sistemas locales

1.13. Muchas direcciones generales utilizan sus propios sistemas informáticos para cuestiones de gestión financiera y para la introducción de operaciones que son enviadas al sistema contable central (ABAC) mediante una interfaz.

1.11. Aunque se han detectado deficiencias en la calidad de algunos datos contables, estas no han tenido una incidencia significativa en la fiabilidad de las cuentas.

1.13. Como la situación evoluciona de forma permanente, el equipo de validación de los servicios contables ha de mantenerse informado de esta evolución y ha introducido, como ya se indicó el año pasado, un procedimiento para la validación de los cambios en los sistemas locales.

Cuadro 1.1 — Seguimiento de las reservas emitidas en la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2006 en cuanto a la fiabilidad de las cuentas y otras observaciones efectuadas en el informe anual relativo al ejercicio 2006

Reservas de la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2006	Respuestas en el informe anual relativo al ejercicio 2006	Logros en 2007
Se detectaron errores en importes consignados en el sistema contable en concepto de facturas y declaraciones de costes, así como prefinanciaciones, que dan lugar a una sobreestimación de las deudas a corto plazo en unos 201 millones de euros y del importe total de prefinanciaciones a largo y a corto plazo en unos 656 millones de euros.	El nivel de errores encontrados por el Tribunal en las deudas a corto plazo fue limitado.	Solo se identificó un porcentaje reducido de errores desde el punto de vista de la incidencia financiera respecto de esta partida del balance. No obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la fiabilidad de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas.
Otras observaciones efectuadas en el contexto del informe anual relativo al ejercicio 2006		
Debido en parte al complejo sistema de gestión financiera y pese a las mejoras logradas, las debilidades constatadas en los sistemas contables de algunas instituciones y direcciones generales de la Comisión seguían comprometiendo la calidad de la información financiera, en particular en lo que se refiere al cierre del ejercicio y a las prestaciones a los empleados, lo que dio lugar a una serie de correcciones con posterioridad a la presentación de las cuentas provisionales.	La Comisión manifestó que se esforzaría en continuar mejorando sus procedimientos contables de cierre del ejercicio. En 2006, la Comisión mejoró el cálculo de sus importes de cierre del ejercicio mediante la adopción de algunas medidas. En cuanto al régimen de pensiones de algunos diputados al Parlamento, al no disponerse de una evaluación actuarial de dichos derechos, no pueden crearse provisiones significativas en las cuentas.	Las debilidades constatadas en los sistemas contables seguían comprometiendo la calidad de la información financiera de algunas direcciones generales de la Comisión y de algunos organismos descentralizados, en particular, respecto de las prefinanciaciones, facturas y declaraciones de gastos y cierre del ejercicio. Esto dio lugar a una serie de correcciones con posterioridad a la presentación de las cuentas provisionales. La provisión para los derechos de pensión de algunos diputados al Parlamento Europeo ya está reconocida en el balance consolidado.
El contable de la Comisión no pudo otorgar la validación de tres sistemas contables auxiliares locales. Además, los temas y las cuestiones que deben ser tenidos más en cuenta son prácticamente los mismos que en el ejercicio anterior. Por tanto, a la luz de estos problemas persistentes, la Dirección General de Presupuestos debería haber formulado una reserva específica al respecto.	En 2006 se realizaron grandes progresos en los tres servicios interesados. En 2007 se examinarán sus sistemas para decidir si las mejoras bastan para garantizar su validación. En vista de los progresos alcanzados, no fue necesario formular una reserva en el informe anual de actividades.	El contable de la Comisión todavía no podía validar dos de los sistemas locales, ni validar sin reserva un tercer sistema. Como en ejercicios anteriores, el número e importancia de cuestiones horizontales y de otra índole apenas han variado.
Aunque las notas explicativas a las cuentas consolidadas contienen datos sobre posibles correcciones, no identifican el importe de los gastos que puede ser objeto de verificación y liquidación de los procedimientos de las cuentas.	El derecho a efectuar controles de los gastos muchos años después de la contracción de los mismos no debe implicar que dichos gastos acabarán siendo aceptados. En las notas explicativas a las cuentas consolidadas figuran los importes cuantificables de las posibles recuperaciones.	Siguen sin especificarse en las notas explicativas a las cuentas los importes y los ámbitos de gastos susceptibles de volver a ser sometidos a controles o a procedimientos de liquidación.
Se necesitan medidas suplementarias, a efectos de garantizar el carácter completo y fiable de los datos contables y de la información presentada en las notas explicativas sobre los importes recuperados como consecuencia de operaciones ilegales o irregulares.	El sistema contable está en proceso de adaptación para incrementar la cantidad de información consignada sobre las recuperaciones. Estas mejoras entrarán en vigor en las cuentas de 2008.	Pese a las mejoras registradas, se necesitan medidas suplementarias, a efectos de garantizar el carácter completo y fiable de los datos contables y de la información presentada en las notas explicativas sobre los importes recuperados como consecuencia de operaciones ilegales o irregulares, especialmente en los Estados miembros, y para las deducciones en pagos ulteriores.
En la conciliación entre el resultado presupuestario y el resultado económico aún persisten diferencias menores sin explicar. Además, la comprensión de las cuentas mejoraría incluyendo en las cuentas anuales dicha conciliación.	La Comisión admite que hay que mejorar el procedimiento y considerará la inclusión de una conciliación plena en las cuentas anuales.	La Comisión ha mejorado su procedimiento de conciliación y ha incluido la conciliación entre el resultado presupuestario y el resultado económico.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.14. En el ejercicio 2007, los servicios del contable de la Comisión realizaron un seguimiento de las constataciones relativas al ejercicio anterior ⁽¹⁶⁾. Por otro lado, otros seis servicios ⁽¹⁷⁾ se sometieron a controles en profundidad en el marco de un enfoque cíclico destinado a cubrir la totalidad de los servicios de la Comisión a medio plazo. En otros dos servicios ⁽¹⁸⁾ también se practicaron controles, pero los informes correspondientes no se terminaron a tiempo para ser incluidos en el informe global de validación del contable de la Comisión relativo a 2007.

1.15. El contable de la Comisión no pudo validar los sistemas locales de las direcciones generales de Educación y Cultura ⁽¹⁹⁾ y de Relaciones Exteriores ⁽²⁰⁾, como se indica en su carta de manifestaciones (véase el apartado 1.8), ni tampoco pudo otorgar una validación sin reservas al sistema local de la Oficina de Cooperación EuropeAid ⁽²¹⁾ respecto del ejercicio 2007. La reserva de carácter no contable relativa al Centro Común de Investigación ⁽²²⁾ emitida en 2006 se mantuvo para

⁽¹⁶⁾ Véanse los apartados 1.20 y 1.21 del informe anual relativo al ejercicio 2005 y apartados 1.15 a 1.17 del informe anual relativo al ejercicio 2006. Al final de 2006, el contable todavía no había otorgado su validación a tres sistemas contables locales y quedaban pendientes de consideración otras cuestiones.

⁽¹⁷⁾ Direcciones generales de Desarrollo, de Ampliación de Medio Ambiente, de Pesca y Asuntos Marítimos, de Interpretación y Servicio de Auditoría Interna.

⁽¹⁸⁾ Direcciones generales de Asuntos Económicos y Financieros y de Sanidad y Protección de los Consumidores.

⁽¹⁹⁾ El informe de validación correspondiente a la Dirección General de Educación y Cultura no se terminó a tiempo para ser incluido en el informe global de validación. La implantación del nuevo sistema SYMMETRY está prevista para 2009, si bien en 2008 se lanzará una fase experimental limitada del mismo.

⁽²⁰⁾ El informe de validación correspondiente a la Dirección General de Relaciones Exteriores no se terminó a tiempo para el informe global de validación. En el informe de validación remitido al final de mayo de 2008 quedaba pendiente de validación.

⁽²¹⁾ La Oficina de Cooperación EuropeAid sigue teniendo una reserva relativa a la coherencia de la información debido a la ausencia de un cotejo sistemático con el sistema central. Está previsto un plan de acción que abordará este problema en julio de 2008.

⁽²²⁾ Al final de 2007, el Centro Común de Investigación estableció una nueva interfaz que permitía introducir información relativa a contratos en el sistema de contratos ABAC. Hasta ahora se han introducido datos relativos a contratos nuevos a partir de 2007, pero todavía ninguno sobre los contratos de 2006 y 2005.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.14. El equipo de validación de los servicios contables se encarga de dar seguimiento a cuestiones planteadas en informes anteriores a fin de garantizar que se están aplicando las recomendaciones formuladas, asegurando así la mejora constante de la calidad de los sistemas locales de gestión financiera.

Está previsto que el primer ciclo completo de verificación del respeto de los criterios de validación en todas las direcciones generales y servicios esté concluido para finales de 2008 o principios de 2009.

El informe correspondiente a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros se transmitió al Tribunal el 4 de junio de 2008. El informe correspondiente a la Dirección General de Salud y Consumidores se transmitió al Tribunal el 2 de septiembre de 2008.

1.15. Se sigue trabajando para conseguir la validación de las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y de Educación y Cultura.

Se ha retirado la reserva que acompañaba la validación de la Oficina de Cooperación EuropeAid después de que esta Dirección General facilitara pruebas suficientes relativas a la coherencia del informe y de que se procediera a una conciliación sistemática entre los datos de CRIS y ABAC.

El interfaz que faltaba entre ABAC y JIPSY, el sistema TI local del Centro Común de Investigación (CCI), para la transferencia de los contratos del CCI a la base de datos central de los contratos ABAC está ahora operativa y todos los contratos de 2007 se han introducido en la base de datos central. El CCI todavía tiene que cargar los contratos para el período restante, de 2005 a finales de 2006, tarea que está previsto concluya antes de finales de año.

La no validación del sistema RELEX era imputable a un sistema contable local (BCC-NT/Rai-Web), que no era conforme con los criterios de validación. El sistema TI ABAC se implantó en todas las delegaciones de la Comisión según el calendario previsto y, desde enero de 2007, ABAC garantiza la gestión de los gastos administrativos de las delegaciones. La situación, por tanto, ha mejorado en comparación con 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

el ejercicio 2007. El número e importancia de las cuestiones de carácter horizontal y otros elementos de juicio no han variado significativamente respecto de los ejercicios anteriores ⁽²³⁾.

1.16. La fiscalización del Tribunal permitió confirmar el fundamento de las decisiones del contable de la Comisión: los problemas y las cuestiones pendientes eran importantes.

Refuerzo de los procedimientos de cierre del ejercicio

1.17. A raíz de la transición a la contabilidad de ejercicio, el contable de la Comisión invitó a los servicios de la Comisión a controlar *a posteriori* su metodología relativa al cierre del ejercicio, si procede ⁽²⁴⁾, con datos procedentes de fuentes presupuestarias y de la contabilidad general a fin de comprobar la adecuación de los métodos. De las nueve direcciones generales examinadas ⁽²⁵⁾, seis estaban parcialmente afectadas por estos controles que abarcaban menos del 20 % del importe total correspondiente al cierre del ejercicio, una mejoró sus procedimientos controlando y corrigiendo sus procedimientos de cierre del ejercicio ⁽²⁶⁾, otras controlaron su metodología pero pospusieron sus medidas correctoras ⁽²⁷⁾ y, finalmente, otras ⁽²⁸⁾ no llevaron a cabo controles *a posteriori* de estas metodologías, lo que pudo provocar leves imprecisiones en los datos contables.

1.18. Algunas direcciones generales (que representan, aproximadamente, menos del 20 % del importe total correspondiente al cierre del ejercicio) establecen su cierre de cuentas respecto de los gastos devengados con arreglo a un método de *pro rata temporis* ⁽²⁹⁾. No obstante, si las fechas de los contratos registradas en los sistemas contables a partir de los cuales se efectúan los cálculos de cierre del ejercicio son incorrectas o no se actualizan sus cambios, el efecto en la fiabilidad de las cuentas es adverso.

1.17. El contable consideró que los datos contables eran suficientemente fiables para ser integrados en las cuentas definitivas.

1.18. El plan de control de la calidad de la principal Dirección General concernida se centraba en las fechas de las actividades. Se examinaron 935 contratos, incluidos todos los de larga duración. Por consiguiente, los errores subsistentes sobre las fechas de las actividades se refieren a contratos de corta duración que tienen una incidencia en el cierre del ejercicio mucho menor que en los últimos años. En la muestra de 20 operaciones de esta Dirección General examinada por el Tribunal, hay 3 errores debidos a fechas de actividad incorrectas, lo que representa una mejora en comparación con los últimos años.

⁽²³⁾ En especial, algunas cuestiones relativas a los procedimientos de cierre del ejercicio, a la liquidación tardía y los errores en el registro de las prefinanciaciones, al registro de las operaciones dentro de los plazos, a los contratos ABAC, al registro de garantías, al conocimiento variable de los principios de la contabilidad de ejercicio en los distintos servicios, y a la concordancia entre los datos de los sistemas locales y los del ABAC.

⁽²⁴⁾ Solo es necesario proceder a controles *a posteriori* cuando se emplea el método de *pro rata temporis* y el intervalo entre dos informes de ejecución es demasiado prolongado.

⁽²⁵⁾ Véase asimismo el apartado 1.18 del informe anual relativo al ejercicio 2006.

⁽²⁶⁾ Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación.

⁽²⁷⁾ Como, por ejemplo, las direcciones generales de Investigación y de Educación y Cultura y la Oficina de Cooperación EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Como, por ejemplo, las direcciones generales de Energía y Transportes y de Ampliación.

⁽²⁹⁾ El método de *pro rata temporis* es una técnica de cálculo que permite otorgar valores proporcionales al período de que se trate.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Estados financieros consolidados a 31 de diciembre de 2007**Consideraciones de carácter general**

1.19. Durante 2007, los servicios de la Comisión adoptaron medidas para asegurar un registro completo y correcto de los pagos relativos a nuevas prefinanciaciones y de sus garantías correspondientes, de las nuevas facturas o declaraciones de gastos abiertas, y del cierre del ejercicio.

1.20. La fiscalización efectuada por el Tribunal sobre préstamos, inventarios, derechos de crédito a largo plazo, efectivo y equivalentes de efectivo, prestaciones a los empleados, provisiones y pasivo financiero y otros pasivos a largo plazo no dio lugar a constataciones significativas. No obstante, el Tribunal identificó ciertos errores en otros lugares, que se describen a continuación.

Balance consolidado a 31 de diciembre de 2007**Cuestiones pendientes en las cuentas del sistema europeo de navegación por satélite**

1.21. La Autoridad Europea de Supervisión del GNSS ⁽³⁰⁾ Europeo (ASG), agencia comunitaria creada en 2004 ⁽³¹⁾, asumió oficialmente la responsabilidad ⁽³²⁾ de la Empresa Común Galileo (ECG) el 1 de enero de 2007. En principio, el nuevo organismo debía funcionar como una asociación mixta público-privada, pero a raíz de la decisión adoptada por el Consejo en noviembre de 2007, el programa Galileo será financiado en lo sucesivo por el presupuesto comunitario. Al final de 2007, pese a la firma de acuerdos ⁽³³⁾ entre las partes interesadas (ECG, Agencia Espacial Europea, y Autoridad), todavía no ha culminado la transferencia de los bienes del proyecto de la ECG a la Autoridad y no se ha elaborado una lista de los activos de Galileo que posee la Agencia Espacial Europea. Por lo tanto, el Tribunal no se pronunció sobre la fiabilidad de las cuentas de la Autoridad relativas al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2007.

1.21. A finales de 2007, pese a la firma de acuerdos entre las partes interesadas (GJU, Agencia Espacial Europea y GSA), aún no se había transferido completamente la propiedad de los bienes de los proyectos de la AEE a las Comunidades Europeas. Dada la incertidumbre que rodea la transferencia de los bienes y los retrasos registrados, las Comunidades Europeas no han asentado los bienes del programa en su balance por razones de prudencia. Estos bienes se contabilizarán una vez se hayan resuelto estos problemas de transferencia.

⁽³⁰⁾ GNSS: sistemas globales de radionavegación por satélite.

⁽³¹⁾ Reglamento (CE) del Consejo n° 1321/2004 (DO L 246 de 20.7.2004, p. 1), ampliado por el Reglamento (CE) n° 1942/2006 (DO L 367 de 22.12.2006, p. 18).

⁽³²⁾ La Autoridad ASG, cuya función consiste en gestionar los intereses públicos relativos a los programas europeos del GNSS y ser su órgano regulador durante las fases de despliegue y explotación de Galileo, desempeñará un papel fundamental en el éxito del programa del mismo nombre.

⁽³³⁾ La Comisión presentó una propuesta para modificar el Reglamento de creación n° 1321/2004 el 19 de septiembre de 2007. Esta propuesta no aclara el nuevo papel de la Autoridad y se refiere sin ofrecer datos al respecto a los acuerdos de delegación que deben firmar la Autoridad y la Agencia Espacial Europea (AEE) relativos a la gestión de los fondos del programa y a la propiedad de sus bienes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Operaciones de capital de riesgo

1.22. En los estados financieros consolidados de las Comunidades Europeas, todas las operaciones de capital de riesgo (218 millones de euros a 31 de diciembre de 2007) se clasifican como «inversiones a largo plazo» (activos disponibles para la venta). Estas se contabilizan a su coste histórico menos las provisiones para pérdida de valor, ya que su valor razonable no puede determinarse actualmente de manera fiable. Si bien este método de valoración es aceptable dadas las circunstancias, no se aplica con coherencia. El Tribunal constató que las pérdidas de valor se basan únicamente en las anulaciones mientras que las estimaciones provisionales de pérdida de valor de que disponía el gestor de las operaciones (Banco Europeo de Inversiones) no se habían comunicado a la Comisión ⁽³⁴⁾.

1.22. *Las normas de contabilidad y de información han evolucionado considerablemente durante el periodo de los mandatos MEDA que cubren estas operaciones de capital de riesgo (OCR). El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comisión han seguido la evolución y están examinando la situación conjuntamente, buscando la solución que ofrezca la mejor relación coste/eficacia y teniendo en cuenta la información disponible en función de los contratos firmados muchos años antes con los beneficiarios finales (no se incluyen, pues, las normas de información actuales). Este examen ha confirmado que el ejercicio actual de evaluación de las operaciones de capital de riesgo es una labor prolongada y difícil debido al elevado número de operaciones OCR y a la complejidad de su estructura en cascada. El BEI ha destacado asimismo que la evaluación de las operaciones OCR se lleva a cabo, en la medida de lo posible, sobre la base de las normas contables internacionales pertinentes, especialmente la NIC 39.*

Prefinanciaciones y garantías correspondientes

1.23. La fiscalización de una muestra estadística representativa de 150 prefinanciaciones extraída de la población de prefinanciaciones registrada en el sistema contable permitió identificar un porcentaje reducido de errores desde el punto de vista de la incidencia financiera respecto de esta partida del balance. No obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la precisión de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas. Los tipos de errores más comunes son los siguientes:

- prefinanciaciones no consignadas con arreglo a los diferentes tipos de gestión que figuran en las notas a los estados financieros,
- importes relativos a las prefinanciaciones que permanecían abiertos pese a haber sido utilizados por los beneficiarios antes de finalizar el ejercicio.

1.24. Además, los trabajos de auditoría suplementarios de identificación y validación de las prefinanciaciones registradas revelaron los problemas siguientes en materia de exhaustividad y exactitud del balance:

- algunos pagos se anotaron como gastos en la cuenta de resultado económico cuando deberían haber sido anotados en el balance como prefinanciaciones,

1.24.

⁽³⁴⁾ Véase asimismo el apartado 1.26 del informe anual relativo al ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- algunas prefinanciaciones permanecen en el balance pese a que se disponía de información pertinente (por ejemplo, certificaciones de auditoría) para proceder a su liquidación anotando los gastos correspondientes en la cuenta de resultado económico. Asimismo, se observó falta de coherencia en el tratamiento de la liquidación de las prefinanciaciones. La Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación procede correctamente a la liquidación de las prefinanciaciones cuando las declaraciones de gastos no se acompañan de una certificación de auditoría, mientras que la Dirección General de Investigación, en las mismas circunstancias, deja abierta la prefinanciación.

Cuentas a pagar

1.25. La fiscalización de una muestra estadística representativa de 150 facturas y declaraciones de costes de la población de cuentas a pagar registrada en el sistema contable permitió identificar un porcentaje reducido de errores. Los tipos de errores más comunes consisten en facturas o declaraciones de gastos consignadas por importes incorrectos.

1.26. Se identificaron retrasos significativos en el tratamiento de algunas facturas y declaraciones de gastos, que repercute en las cuentas en la medida en que los retrasos en los análisis de la subvencionalidad de las facturas impide el inicio de la liquidación de las prefinanciaciones. Esta situación puede acarrear una posición inadecuada del pasivo frente a terceros y la anotación de un importe de gastos basado en un cálculo de cierre del ejercicio en lugar de un importe justificado mediante facturas ya recibidas.

Cuenta de resultado económico consolidada

1.27. Los errores al proceder a la anotación de los pagos por tipos de gestión repercute en la exactitud del desglose de los gastos por tipos de gestión en las notas explicativas a la cuenta de resultado económico y en la información financiera por segmentos (véase asimismo el apartado 1.23).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- *La Comisión coincide con el Tribunal en que constituye una buena práctica liquidar lo antes posible las prefinanciaciones abiertas y se ha marcado el objetivo de que todos sus servicios procedan de esta forma tan pronto como dispongan de documentación de apoyo suficiente. Entretanto, las anotaciones al cierre del ejercicio permiten asegurar que la práctica criticada no afecta a la fiabilidad de las cuentas.*

Además, las Direcciones Generales de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación y de Investigación están cooperando para encontrar una solución común a este problema siguiendo las recomendaciones de los servicios contables.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos no incluidos en el balance

1.28. Las notas explicativas que acompañan las cuentas anuales contienen información suplementaria sobre el hecho de que los servicios de la Comisión o los Estados miembros puedan corregir posteriormente algunas operaciones. No obstante, las notas continúan sin identificar, en relación con cada ejercicio, los importes y ámbitos de gastos que pueden ser objeto de procedimientos suplementarios de verificación y liquidación de cuentas ⁽³⁵⁾.

Otras cuestiones**Recuperación de los pagos indebidos**

1.29. A raíz de una recomendación del Tribunal, se introdujo más información relativa a la recuperación de los pagos indebidos en las notas explicativas a los estados financieros. Pese a ello, las notas a los estados financieros siguen sin aportar información completa ni fiable sobre las medidas de corrección financiera adoptadas por los Estados miembros, que facilitan esta información particularmente en lo relativo a los reintegros y cancelaciones, así como a las recuperaciones pendientes en el ámbito de las acciones estructurales ⁽³⁶⁾. Para presentar una imagen fidedigna de la situación, el Tribunal considera que debe facilitarse información adecuada sobre estos mecanismos en las notas explicativas que acompañan las cuentas, dada la elevada proporción de gastos no subvencionables que se señala reiteradamente en los informes anuales del Tribunal.

1.30. Tomando como base el examen del trabajo realizado por los organismos certificadores ⁽³⁷⁾, el Tribunal reitera ⁽³⁸⁾ sus dudas respecto de la exactitud de los derechos de crédito de los Estados miembros en el ámbito de la agricultura. El Tribunal señala, además, que las diferentes políticas aplicadas a la fecha de reconocimiento de las deudas por parte de los organismos pagadores tienen como resultado la presentación incoherente del valor global de las deudas (véanse los apartados 5.44 y 5.45).

⁽³⁵⁾ Véanse los apartados 1.10 y 1.11 del informe anual relativo al ejercicio 2002, el apartado 1.11 del informe anual relativo al ejercicio 2003, los apartados 1.12 y 1.13 del informe anual relativo al ejercicio 2004, el apartado 1.57 del informe anual relativo al ejercicio 2005 y el apartado 1.34 del informe anual relativo al ejercicio 2006.

⁽³⁶⁾ Véase asimismo la sección 6 relativa a la recuperación de pagos indebidos en las cuentas anuales de las Comunidades Europeas relativas al ejercicio 2007, volumen I, pp. 75 a 80.

⁽³⁷⁾ Reglamento (CE) n.º 885/2006 (DO L 171 de 23.6.2006, p. 90), anexo III.

⁽³⁸⁾ Véase el apartado 5.61 del informe anual relativo al ejercicio 2006.

1.28. Conforme al Reglamento financiero y a la reglamentación sectorial relativa a la agricultura y a los Fondos Estructurales, la Comisión tiene derecho a efectuar controles de los gastos muchos años después de que se hayan contraído. Las cuentas no deben implicar que, sobre la base de este derecho, todos los gastos afectados acabarán siendo aceptados. Si las cantidades recuperables son cuantificables, figuran en las notas 5.3 y 5.4 que acompañan a las cuentas consolidadas.

1.29. El capítulo 6 de las cuentas anuales de 2007 ofrece una visión de conjunto de los procedimientos que se aplican para la recuperación de los pagos indebidos y presenta la mejor estimación de la cuantía total de dichas recuperaciones, incluidas las efectuadas por los Estados miembros en relación con el gasto agrícola.

Las notas explicativas solo contenían información sumaria sobre las recuperaciones efectuadas por los Estados miembros para los Fondos Estructurales debido a las limitaciones de calendario en relación con la presentación de estos datos y a la necesidad de aclarar algunos de ellos con los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión pudo facilitar información más detallada al Parlamento en julio de 2008, en su segundo informe trimestral sobre el Plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en relación con el gasto de las acciones estructurales y va a publicar las cifras en un anexo del informe anual sobre los Fondos Estructurales de 2007, como había hecho ya el año pasado con los datos de 2006. En el marco de los planes de acción, la Comisión se esfuerza por mejorar la fiabilidad y la exhaustividad de la información recibida de los Estados miembros, en particular llevando a cabo auditorías in situ en los Estados miembros.

1.30. La Comisión estima que la información sobre las cuentas por cobrar en el sector agrícola que le han transmitido los Estados miembros es suficientemente fiable a efectos de liquidación y contabilidad.

La Comisión ha dado más explicaciones en relación con el reconocimiento de las deudas por parte de los organismos pagadores en sus directrices revisadas para el ejercicio 2008. Las «diferentes políticas» a las que hace referencia el Tribunal son consecuencia de las diferencias en los sistemas jurídicos nacionales para la recuperación de los pagos indebidos.

Véanse también las respuestas a los apartados 5.44 y 5.45.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.31. Por otro lado, las notas explicativas que acompañan las cuentas no recogen las recuperaciones efectuadas a través de deducciones de un pago ulterior (compensación).

1.31. Como se indica en las notas explicativas que acompañan a las cuentas, los sistemas de información no permitían identificar esta información en 2007. La Comisión ha procedido a su adaptación durante 2008 para que puedan identificarse y explicarse todas las recuperaciones efectuadas a través de deducciones de un pago ulterior.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2007

Nueva estructura de las observaciones específicas en el contexto de la DAS

1.32. A raíz de la introducción de la gestión por actividades (GA) y la presupuestación por actividades (PA) por parte de la Comisión, el Tribunal decidió redefinir las observaciones específicas en función de las cuales divide el presupuesto a efectos de la DAS en torno a grupos o conjuntos adecuados pertenecientes a los ámbitos políticos de la PA (véase el **cuadro 1.2**).

Enfoque del Tribunal

Fuentes y métodos

1.33. El Tribunal utiliza un modelo de garantía basado en dos fuentes principales de pruebas de auditoría:

1.33.

- a) una evaluación del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión aplicados en la recaudación y el desembolso de fondos comunitarios por las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones, terceros países, etc, con el fin de obtener datos representativos sobre la aplicación y el funcionamiento de controles clave en relación con su capacidad de prevenir o detectar y corregir errores;

Cuadro 1.2 — Realizaciones de gastos en 2007 por capítulos del informe anual

(millones de euros)

Secciones (S) y títulos (T) correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2007 asignados por capítulos del informe anual del Tribunal	Pagos realizados en 2007
Capítulos del informe anual	
Ingresos ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Fiscalidad y unión aduanera (T.14)	
Agricultura y recursos naturales ⁽²⁾	51 044,3
Agricultura y desarrollo rural (T.05)	
Medio ambiente (T.07)	
Pesca y asuntos marítimos (T.11)	
Salud y protección de los consumidores (T.17)	
Cohesión ⁽¹⁾	42 015,2
Empleo y asuntos sociales (T.04)	
Política regional (T.13)	
<i>Parte del T.05 y del T.11 se incluye en este capítulo del informe anual 2007</i>	
Investigación, energía y transporte ⁽¹⁾	4 483,8
Investigación (T.08)	
Energía y transporte (T.06)	
Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	
Investigación directa (T.10)	
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación ⁽³⁾	6 198,9
Relaciones exteriores (T.19)	
Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21)	
Ampliación (T.22)	
Ayuda humanitaria (T.23)	
Educación y ciudadanía ⁽⁴⁾	1 453,0
Educación y cultura (T.15)	
Comunicación (T.16)	
Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	
Asuntos económicos y financieros ⁽⁵⁾	489,9
Asuntos económicos y financieros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Competencia (T.03)	
Mercado interior (T.12)	
Comercio (T.20)	
Gastos administrativos y otros gastos ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlamento (S. I)	
Consejo (S. II)	
Comisión (S. III)	
Tribunal de Justicia (S. IV)	
Tribunal de Cuentas (S. V)	
Comité Económico y Social (S. VI)	
Comité de las Regiones (S. VII)	
Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	
Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	
Total general	113 953,3

⁽¹⁾ Gasto relativo principalmente a la rúbrica 1 del Marco Financiero: «Crecimiento sostenible».⁽²⁾ Gasto relativo principalmente a la rúbrica 2 del Marco Financiero: «Conservación y gestión de los recursos naturales».⁽³⁾ Gasto relativo principalmente a la rúbrica 4 del Marco Financiero: «La UE como socio mundial».⁽⁴⁾ Gasto relativo principalmente a la rúbrica 3 del Marco Financiero: «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia».⁽⁵⁾ Gasto relativo a las rúbricas 1 y 3 del Marco Financiero.⁽⁶⁾ Gasto principalmente relativo a las rúbricas 5, «Administración», y 6, «Compensaciones», del Marco Financiero (para más información, véase el apartado 11.1).⁽⁷⁾ Esta cifra se refiere a los «gastos de funcionamiento» y no al valor de los «ingresos».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) controles basados en muestras estadísticas representativas, efectuados hasta el nivel del beneficiario final, subyacentes a las operaciones relativas a los ingresos y los gastos, con el fin de obtener pruebas directas sobre la legalidad y la regularidad de los pagos.

Con el modelo de garantía se trata de determinar el nivel de confianza que es posible obtener del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión, así como de los controles directos de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, a efectos de lograr el elevado nivel de garantía necesario para poder formular una conclusión sólida.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *Conforme a la legislación aplicable ⁽¹⁾, la Comisión somete los gastos financiados por la Comunidad a un ciclo de control que se desarrolla a lo largo de varios años. Aplica, por ejemplo, procedimientos de liquidación de cuentas en el sector agrícola, mecanismos de corrección financiera para las acciones estructurales y medidas de recuperación para las políticas internas y las acciones exteriores. Para los errores que se detectan en el transcurso de un proyecto plurianual, los pagos indebidos asociados pueden ser objeto de una recuperación en un ejercicio posterior al que es objeto de examen, por ejemplo reduciendo el pago del saldo para tener en cuenta la deficiencia constatada.*

La aplicación de estos procedimientos por parte de los Estados miembros y de la Comisión, y las demás medidas de control que se lleva a cabo ofrecen, con las limitaciones descritas en los informes anuales de actividad de 2007, garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades de la Comisión se han utilizado para los fines previstos y con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los procedimientos de control en vigor ofrecen las garantías necesarias en relación con la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes.

De esta forma, la Comisión asume la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto, tal como dispone el artículo 274 del Tratado CE.

La Comisión se congratula por el énfasis cada vez mayor que pone el Tribunal en el examen de las medidas adoptadas para detectar y corregir los errores, principalmente mediante correcciones financieras, liquidaciones y recuperaciones. La Comisión ha hecho grandes esfuerzos para mejorar la calidad de los datos sobre recuperaciones facilitados por los Estados miembros y está trabajando para verificar su exhaustividad y exactitud.

Se han registrado progresos en lo que se refiere a la presentación de pruebas fiables en relación con el funcionamiento de los mecanismos correctores plurianuales. La Comisión ha incluido en las notas explicativas que acompañan a las cuentas anuales de las Comunidades Europeas para el ejercicio 2007 un nuevo capítulo sobre la recuperación de los pagos indebidos. El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión de conjunto del procedimiento en vigor para la recuperación de los pagos indebidos y presentar la mejor estimación posible del importe total recuperado.

⁽¹⁾ Artículo 53 del Reglamento financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.34. Estas fuentes principales pueden complementarse con otras dos:

- a) un análisis de los informes anuales de actividad y las declaraciones de los directores generales de la Comisión, así como de sus síntesis, que indican si la Comisión tiene garantías razonables de que los sistemas existentes aseguran la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes;
- b) un examen de los trabajos realizados por otros auditores, definidos como independientes del proceso de gestión y control comunitario (por ejemplo, las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros o de terceros países) ⁽³⁹⁾.

Definición y tratamiento de los errores

1.35. Los errores pueden corresponder a una «condición de pago» o a «otro criterio de conformidad». En general, las condiciones de pago se incumplen cuando no se satisfacen los requisitos jurídicos del régimen de ayudas o del contrato de que se trate. Por su parte, los otros criterios de conformidad son condiciones específicas que se han respetar derivadas de los objetivos políticos (protección del medio ambiente, buenas prácticas agrícolas, etc.) o de las exigencias de los sistemas de que se trate (número mínimo de controles, estructuras y procedimientos prescritos, etc.).

1.36. El Tribunal clasifica los errores como «cuantificables» o «no cuantificables». La primera categoría designa aquellos errores que tienen una incidencia financiera directa mensurable en el importe de las operaciones subyacentes financiadas a partir del presupuesto comunitario ⁽⁴⁰⁾.

1.37. En el cálculo de la incidencia financiera de los errores en el conjunto de la población solo se tienen en cuenta los errores cuantificables, si bien en el presente capítulo las referencias a la frecuencia de errores incluyen tanto los cuantificables como los no cuantificables ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ En el sitio Internet del Tribunal (www.eca.europa.eu) figura información más detallada al respecto.

⁽⁴⁰⁾ Cabe destacar entre ellos los casos graves de incumplimiento de los procedimientos de contratación pública que afecten a las condiciones de pago (véase, por ejemplo, el apartado 6.17).

⁽⁴¹⁾ Los errores cuantificables y no cuantificables se clasifican como graves o limitados en función de su naturaleza, del contexto y de su importancia financiera o del porcentaje de operaciones afectadas: se considera que los errores cuantificables son graves cuando este supera el 2 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Síntesis de los resultados de la fiscalización relativa a 2007

1.38. En el ámbito de Ingresos, Asuntos económicos y financieros y Gastos administrativos y otros gastos, en los que los sistemas de control y supervisión en conjunto se aplican de manera apropiada y correcta (véanse los apartados 4.40 y 4.41, 10.32 y 10.33, y 11.25), el Tribunal considera que la incidencia financiera de los errores es inferior al 2 % del total de los importes (véase el **cuadro 1.3**). Por otro lado, el Tribunal, en su evaluación de las declaraciones de los directores generales y de los ordenadores delegados, confirmó que no había que formular reservas y, en caso de hacerlo, éstas eran de carácter menor (véanse los apartados 2.6, 2.7 y 2.9 y el **cuadro 2.1**).

1.38. En las conclusiones del informe de síntesis de 2007 se afirma que los sistemas de control interno en vigor ofrecen, con las limitaciones descritas en los informes anuales de actividad de 2007, garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades de la Comisión se han utilizado para los fines previstos y con arreglo al principio de buena gestión financiera.

Sin embargo, se reconoce que hay que seguir trabajando para subsanar una serie de deficiencias, en particular aquellas a las que hacían referencia las reservas de los ordenadores delegados y las relacionadas con ámbitos presupuestarios considerados insatisfactorios por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Cuadro 1.3 — Síntesis de los resultados de la DAS 2007 relativos a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes

Observaciones específicas del informe anual relativo al ejercicio 2007	Apartados del informe anual	Funcionamiento de los sistemas de control y supervisión	Porcentaje de error
Ingresos ⁽¹⁾	4.40 y 4.41		
Agricultura y recursos naturales	5.50 a 5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Cohesión	6.32		
Investigación, energía y transporte	7.40 y 7.41		
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	8.31 y 8.32		
Educación y ciudadanía	9.24		
Asuntos económicos y financieros	10.32 y 10.33		
Gastos administrativos y otros gastos	11.25		

El presente cuadro sintetiza la evaluación global de los sistemas de control y supervisión como se describe en los capítulos correspondientes, y proporciona los resultados generales de las pruebas de confirmación del Tribunal. El cuadro destaca los elementos clave pero no puede presentar todos los detalles pertinentes (en particular los relativos a las insuficiencias de los sistemas de control y supervisión y a los tipos de error) para los que es preciso consultar el contenido del informe, en el contexto de la metodología que sustenta el enfoque de la fiscalización del Tribunal (véanse los apartados 1.33 a 1.37).

Leyenda:

Funcionamiento de los sistemas de control y supervisión

	Eficaz
	Parcialmente eficaz ⁽⁴⁾
	Ineficaz

Porcentaje de error ⁽⁵⁾

	Inferior al 2 % (por debajo del umbral de materialidad)
	Entre el 2 % y el 5 %
	Superior al 5 %

⁽¹⁾ Véanse las limitaciones del alcance en los apartados 4.4 y 4.9.

⁽²⁾ En opinión del Tribunal, el SIGC continúa mostrando su eficacia para limitar el riesgo de gastos irregulares, siempre que se aplique adecuadamente y la información aportada sobre los pagos del RPU, basados en los derechos asignados, sea exacta y fiable (véase el apartado 5.52).

⁽³⁾ El desarrollo rural contribuye de manera desproporcionada al nivel global de error: el Tribunal calcula que el nivel de error de los gastos del FEAGA se encuentra ligeramente por debajo del 2 % (véase el apartado 5.13).

⁽⁴⁾ Los sistemas se clasifican como «parcialmente eficaces» cuando se considera que algunas medidas de control funcionan correctamente, pero otras no, de manera que, en conjunto, pueden servir para reducir a un nivel aceptable los errores en las operaciones subyacentes.

⁽⁵⁾ El porcentaje de errores no puede interpretarse como un intervalo de confianza (en el sentido estadístico). Se trata, en cambio, de una división efectuada por el Tribunal de la escala de porcentajes de error en tres intervalos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.39. El Tribunal considera que en los ámbitos de Agricultura y recursos naturales, Cohesión, Investigación, energía y transporte, Ayuda exterior, Desarrollo y ampliación y Educación y ciudadanía, que cuentan con sistemas de control y supervisión en el mejor de los casos solo parcialmente eficaces (véanse los apartados 5.50 a 5.55, 6.32, 7.40 y 7.41, 8.31 a 8.32, y 9.25), la incidencia financiera de los errores es superior al 2 % del total del gasto (véase el **cuadro 1.3**) ⁽⁴²⁾. Además, el Tribunal, en su evaluación de las declaraciones de los directores generales y de los ordenadores delegados, confirmó que, con respecto a los ámbitos en cuestión, se formularon reservas importantes o, en su opinión, deberían haberse formulado (véanse los apartados 2.6 a 2.11 y **cuadro 2.1**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.39. La Comisión procura asegurar que los sistemas de supervisión y control sean eficaces a la hora de detectar y corregir los errores, teniendo debidamente en cuenta los costes y los beneficios de los controles que hay que hacer in situ. Se ha avanzado mucho en la aplicación de su Plan de acción para un marco de control interno integrado y se empiezan a dejar sentir sus efectos positivos, que serán plenamente visibles a más largo plazo.

Por lo que se refiere a la agricultura y al desarrollo rural, la Comisión destaca la conclusión del Tribunal de que la tasa de error global más probable no difiere significativamente de la del año pasado, tal como consta en su declaración de fiabilidad de 2006. Las estadísticas de control recibidas de los Estados miembros indican igualmente que la tasa de error detectada a nivel de los beneficiarios finales del FEAGA, que se sitúa en torno al 85 % del gasto total en agricultura y desarrollo rural, está por debajo del umbral de importancia relativa. Se confirman así para 2007 los resultados positivos obtenidos en 2006 ⁽²⁾ tal como reconocía el Tribunal en el informe anual de ese año. El informe anual de actividades de 2007 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural ofrece más detalles.

El Sistema Integrado de Gestión y de Control (SIGC), que abarca la mayoría de los gastos agrícolas, ha demostrado su eficacia a la hora de limitar los riesgos de gastos irregulares cuando se introducen datos exactos y fiables y se aplica correctamente el sistema.

Los gastos de 2007 correspondientes a la agricultura y el desarrollo rural susceptibles de quedar excluidos de la financiación comunitaria por futuras decisiones de conformidad, se estiman en 439 millones EUR, a los que se añaden 152 millones EUR de recuperaciones ante los beneficiarios finales ⁽³⁾.

En el ámbito de la cohesión, la Comisión está aplicando un Plan de acción [COM(2008) 97 final] para reforzar la función supervisora de los sistemas de los Estados miembros a fin de reducir los errores.

La estrategia de control elaborada en el ámbito de la investigación, la energía y el transporte busca detectar y corregir los errores. Al cabo de los cuatro años necesarios para su plena aplicación, debería garantizar que la tasa de error residual (errores que siguen sin corregirse) esté por debajo del umbral de importancia relativa, como se describe detalladamente en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de Investigación.

⁽⁴²⁾ En Agricultura y recursos naturales, el porcentaje global de error no difiere significativamente los valores obtenidos en el ejercicio anterior, pero estas estimaciones no tienen en cuenta determinados errores graves que fue imposible cuantificar (véase el apartado 5.13).

⁽²⁾ DO C 273 de 15.11.2007.

⁽³⁾ En 2007, se recuperaron 607 millones EUR mediante correcciones financieras y 247 millones EUR mediante recuperaciones de los beneficiarios finales por parte de los Estados miembros (capítulo 6 de las notas explicativas que acompañan a las cuentas anuales de 2007).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En los ámbitos de ayuda exterior, desarrollo y ampliación, los errores se refieren sobre todo a los gastos efectuados por organismos que realizan proyectos financiados mediante anticipos abonados por la Comisión. Las auditorías financieras obligatorias previstas en el marco del sistema de control de la Comisión antes de los pagos finales deberán permitir a esta detectar y corregir este tipo de errores.

Los errores detectados a nivel de la Dirección General de Educación y Cultura (DG EAC) están relacionados con los pagos finales en relación con acciones que se inscriben en el marco jurídico anterior. La concepción de los nuevos programas para el período 2007-2013 ha tenido en cuenta las recomendaciones formuladas los últimos años por el Tribunal de Cuentas a favor de la simplificación de las normas y de un uso amplio de la financiación mediante cantidades fijas únicas. De esta forma se debería reducir la tasa de error en el futuro.

Además, los resultados de los controles a posteriori efectuados por la DG EAC, según consta en su informe anual de actividades de 2007, no ponen de manifiesto un nivel material de error.

Véanse asimismo las respuestas a los apartados 2.8, 2.11, 5.50 a 5.55, 6.32, 7.41-7.42, 8.31 a 8.33 y 9.25.

1.40. Se han observado los siguientes cambios respecto de ejercicios anteriores: un descenso del nivel de error calculado a partir de una muestra en los ámbitos políticos anteriormente clasificados como Políticas internas ⁽⁴³⁾ y Acciones exteriores ⁽⁴⁴⁾ (véase el **cuadro 1.3**). El valor del gasto agrícola abarcado por el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) ha aumentado significativamente a raíz de la inclusión de ámbitos de gasto de mayor riesgo, como el aceite de oliva. Sin embargo, la conclusión del Tribunal es que el SIGC sigue siendo eficaz para limitar el riesgo de gasto irregular, si se aplica adecuadamente y se introducen en el sistema datos precisos y fiables en particular respecto de los derechos al amparo del régimen de pago único RPU. La reciente introducción de la concesión de derechos al amparo del régimen de pago único RPU, como los relacionados con el aceite de oliva, constituye un avance positivo pese que a corto plazo pueda provocar una mayor incidencia de errores (véase el apartado 5.52).

1.40. La Comisión desea resaltar asimismo que en el ámbito de la cohesión se ha registrado un aumento del porcentaje de proyectos en los que no se detectó ningún error, y que la evaluación global de los sistemas de supervisión y control que hace el Tribunal mejoró, pasando de «no eficaz» a «parcialmente eficaz».

Por lo que se refiere al SIGC, la Comisión considera que la introducción en el RPU de regímenes de apoyo que en el pasado tenían un nivel de riesgo más elevado, por ejemplo el del aceite de oliva, ha permitido reducir el riesgo de gastos incorrectos al suprimir el antiguo sistema de ayuda a la producción.

⁽⁴³⁾ Las antiguas «Políticas internas» pertenecen ahora a los grupos de política Investigación, energía y transporte, Educación y ciudadanía y Asuntos económicos y financieros (véase el **cuadro 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Las antiguas «Acciones exteriores» pertenecen ahora al grupo de política Ayuda exterior, desarrollo y ampliación (véase el **cuadro 2.1**).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.41. El Tribunal insiste en que sus fiscalizaciones en los ámbitos de «Agricultura y recursos naturales», «Cohesión», «Investigación, energía y transporte», «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación» y «Educación y ciudadanía» ponen de manifiesto que la complejidad o falta de claridad de las obligaciones jurídicas o de las normas para acceder a las subvenciones inciden considerablemente en la legalidad o regularidad de las operaciones subyacentes ⁽⁴⁵⁾.

Progresos obtenidos en la creación de un marco de control interno comunitario eficaz

Introducción

1.42. Como puede apreciarse en el apartado 1.39 y en el **cuadro 1.3**, la mayor parte del gasto desde el punto de vista del valor está sometido a un proceso de control y supervisión solo parcial o totalmente ineficaz, y las operaciones subyacentes contienen errores que superan el nivel considerado tolerable. No obstante, en informes anuales relativos a 2007 y a ejercicios anteriores se observaba que:

- a) siguen mejorando las disposiciones en materia de control interno de la Comisión (informes anuales de actividad: véanse los apartados 2.8, 2.10 a 2.12 y 2.37) o mantienen su alto nivel (cumplimiento de las normas de control interno: véanse los apartados 2.25 y 2.39);
- b) la Comisión ha avanzado en la aplicación de su Plan de acción hacia un marco integrado de control interno (véanse los apartados 2.29 a 2.36 y 2.39);
- c) en los últimos años la Comisión ha mejorado su gestión presupuestaria (véanse los apartados 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 y 3.30 a 3.32).

En los siguientes apartados se procederá a un análisis de estas observaciones aparentemente contradictorias.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.41. La simplificación es uno de los elementos esenciales del Programa «Legislar mejor» de la Comisión. También se exhorta a los Estados miembros a que simplifiquen los criterios de subvencionabilidad de sus programas nacionales. Con todo, un cierto nivel de complejidad es inevitable y debe tenerse en cuenta en los futuros debates sobre el nivel de riesgo tolerable.

1.42. La apreciación del Tribunal se refiere a la eficacia de la supervisión y del control a la hora de prevenir los errores. El marco de control interno comunitario incluye los controles necesarios para detectar y corregir los errores, así como controles diseñados para evitar que los errores ocurran. La Comisión valorará el impacto de este marco en la eficacia global de los sistemas.

Así, por ejemplo, la estrategia de control que se aplica en el ámbito de la investigación, la energía y el transporte, descrita en detalle en los informes anuales de actividades de las Direcciones Generales de Investigación, tiene por objeto detectar y corregir los errores de modo que, al cabo de los cuatro años necesarios para su plena aplicación, la tasa de error residual se sitúe por debajo del umbral de importancia relativa.

El nivel de riesgo residual (errores que siguen sin corregirse) que puede considerarse aceptable será objeto de una comunicación de la Comisión hacia finales de 2008.

⁽⁴⁵⁾ Así, por ejemplo, debido a la frecuente complejidad de las normas de acceso a las subvenciones se produjo una incidencia significativamente mayor de errores en las operaciones subyacentes al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) examinadas por el Tribunal que en las operaciones financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y examinadas por el Tribunal. El Tribunal calcula que el nivel de error de los gastos del FEAGA se encuentra ligeramente por debajo del 2 %, mientras que en el del FEADER estima que se halla muy por encima (véanse el apartado 5.13 del presente informe anual y el apartado 1.42 del informe anual relativo al ejercicio 2006).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Marco de control y supervisión ⁽⁴⁶⁾

1.43. El presupuesto prevé pagos a millones de beneficiarios finales individuales. Los pagos se efectúan cuando los beneficiarios finales cumplen determinadas condiciones jurídicas o normativas (como que los costes o los beneficiarios se ajusten a complejas normas de subvencionabilidad) y cuando las operaciones subyacentes o los costes son reales y exactos. Algunas de estas condiciones para la financiación vienen determinadas por las normas comunitarias, entre las que figuran normas de aplicación general como las directivas sobre contratación pública, mientras que otras son decididas por los Estados miembros. Los pagos a los beneficiarios finales se realizan directamente (como en el caso de la gestión directa) o mediante el reembolso de las declaraciones de gastos subvencionables por las autoridades de los Estados miembros (sobre todo en el caso de la gestión compartida).

1.44. Los pagos son legales y regulares cuando se cumplen las condiciones mencionadas y los beneficiarios adecuados perciben los importes correctos en el momento oportuno. Para ello es necesario que el control y la supervisión sean adecuados. Corresponde a la Comisión garantizar que el presupuesto se gaste adecuadamente, es decir, que el gasto sea legal, regular y rentable. La ejecución del 80 % del gasto –cohesión y agricultura– se comparte con los Estados miembros, lo cual significa, en la práctica, que tienen la obligación específica de seleccionar proyectos para su financiación, efectuar pagos y aplicar sistemas de control que permitan gestionar eficazmente los riesgos e informar de los resultados.

1.45. Son múltiples los factores que influyen en la mayor o menor incidencia de los errores o en el hecho de que éstos no sean previstos o detectados y corregidos por los sistemas de control. Pueden citarse los siguientes: la complejidad de las normas y obligaciones en materia de subvencionabilidad que han de cumplir los beneficiarios, así como su conocimiento de las mismas; el modo en que se realizan y se tramitan las declaraciones; el número y el alcance de los controles llevados a cabo; el alcance de las sanciones impuestas a los beneficiarios que hayan realizado declaraciones excesivas cuando se detectan los errores, y la notoriedad, y consiguiente efecto disuasorio, de los procedimientos de control. Por tanto, unas disposiciones legislativas y reglamentarias bien concebidas y de fácil interpretación y aplicación contribuyen a reducir el riesgo de errores.

⁽⁴⁶⁾ Dictamen del Tribunal n° 2/2004 sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario), DO C 107 de 30.4.2004.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.46. Independientemente del sistema de gestión aplicado, las disposiciones en materia de control y supervisión se encuadran en un esquema que consta de tres amplios niveles funcionales:

- a) controles *de nivel primario*, que comprueban el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias de los beneficiarios finales;
- b) controles *de nivel secundario*, que verifican la eficacia de los controles de nivel primario;
- c) *supervisión general* de la Comisión, para garantizar que los Estados miembros o las direcciones generales de la Comisión cumplen sus obligaciones y cometidos en materia de gestión presupuestaria ⁽⁴⁷⁾.

Funcionamiento de los diferentes niveles de control

1.47. El gasto comunitario implica, por naturaleza, que el principal riesgo de error radica en el nivel del beneficiario final, el cual, deliberadamente, por negligencia o accidentalmente presenta solicitudes de reembolso de importes no subvencionables porque incumplen los requisitos normativos, no están debidamente documentados o se han calculado incorrectamente. Esto queda confirmado tanto por los resultados de las fiscalizaciones del Tribunal en ejercicios anteriores como por las observaciones recogidas en el presente informe anual (véanse los apartados 5.12 a 5.16, 6.22 a 6.27, 7.14 a 7.22, 8.9, 9.8 a 9.11 y 10.16 a 10.19). Pero los principales riesgos no radican únicamente en este nivel: también pueden detectarse errores de manera fiable sobre el terreno, lo cual pone de manifiesto que los controles documentales son solo parcialmente eficaces. Por cuanto antecede, y por el hecho de que son millones los pagos efectuados en cada ejercicio, la realización de controles de primer nivel es onerosa y su coste global es directamente proporcional a su alcance.

1.48. Los controles sobre el terreno efectuados a este nivel con frecuencia afectan tan solo una pequeña proporción (normalmente del 5 al 10 % anual, dependiendo del ámbito) de las declaraciones individuales. El Tribunal ha hallado insuficiencias en los controles del ámbito de la agricultura (véanse los apartados 5.27, 5.28, 5.30 a 5.32, y 5.34 a 5.36) y de las políticas de cohesión (véase el apartado 6.29), relacionadas con insuficiencias en las autoridades de los Estados miembros. También se identificaron casos de controles primarios de escasa calidad en el ámbito de la gestión directa, entre los que se contaban controles (efectuados en el nivel de la Comisión) de reembolsos a beneficiarios en el ámbito de la investigación cuyo funcionamiento fue insatisfactorio (apartados 7.29 y 7.30), así como auditorías de baja calidad llevadas a cabo por auditores independientes respecto de solicitudes individuales (véanse los apartados 7.32 y 7.33, 10.29 y 10.30).

1.47. La Comisión reconoce que los controles documentales sobre solicitudes solo pueden ser parcialmente efectivos a la hora de prevenir los errores. Por esta razón, el marco de control interno de la Comisión se esfuerza por asegurar la legalidad y la regularidad de los gastos sobre una base plurianual aumentando el número de auditorías in situ.

Véanse asimismo las respuestas a los apartados 5.12 a 5.16, 6.23 a 6.27, 7.15 a 7.22, 8.9, 9.8 a 9.10 y 10.16.

1.48. Si bien es cierto que solo en contadas ocasiones se llevan a cabo controles in situ en relación con todos los beneficiarios del sistema, los controles administrativos reglamentarios por lo que se refiere a todas las solicitudes individuales se llevan a cabo sistemáticamente. Ello se debe al excesivo coste de los controles in situ.

Para los gastos de las acciones estructurales, la frecuencia de los controles primarios in situ que se recomienda es de hecho mucho más elevada de lo que se desprende, según el Tribunal, de la nota de orientación sobre buenas prácticas en materia de controles de gestión para el período 2000-2006.

Las observaciones del Tribunal se refieren principalmente a errores que solo pueden detectarse mediante controles in situ, demasiado costosos para ser realizados con cada solicitud de pago. Se puede instar a los beneficiarios a que presenten su solicitud final acompañada de un certificado expedido por un auditor independiente.

⁽⁴⁷⁾ La supervisión general de la Comisión también puede centrarse en los controles de nivel primario y secundario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.49. Debido a la naturaleza de los controles de nivel primario, la falta de rendimiento en este nivel no puede ser compensada directamente por los controles de nivel secundario. Por ello, la eficacia de estos últimos depende de su propia capacidad de fomentar la existencia de disposiciones adecuadas en materia de control en el nivel primario, más que de la capacidad de detectar y corregir errores individuales. En su trabajo de fiscalización relativo al ejercicio 2007, el Tribunal observó una vez más que los controles secundarios efectuados por los Estados miembros y los controles de supervisión de la Comisión ⁽⁴⁸⁾, no logran el grado deseado de eficacia. Así, el Tribunal halló insuficiencias en:

- a) la liquidación de conformidad de la Comisión en el ámbito agrícola (véanse los apartados 5.47 y 5.48);

En el ámbito de la investigación, la energía y el transporte, los sistemas de control se han reforzado considerablemente desde el sexto programa marco gracias a la introducción de certificados de auditoría.

La Comisión conviene en que la fiabilidad del sistema de certificados de auditoría del sexto programa marco no es totalmente satisfactoria, habida cuenta del nivel de error que se sigue detectando en las auditorías. Sin embargo, el nivel global de error de este programa es inferior al que se observa en las declaraciones de gastos no certificadas en el marco del quinto programa marco. Esta evolución indica que los certificados de auditoría contribuyen efectivamente a mejorar la exactitud de las declaraciones de gastos.

Por lo que respecta al séptimo programa marco, la Comisión ha mejorado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados» en los que se detallan las tareas que deben realizar los auditores responsables de la certificación y se fomenta la certificación facultativa de la metodología de cálculo de los costes.

1.49. *La supervisión de la Comisión tiene por objeto mejorar los sistemas de gestión y de control de modo que puedan prevenir o detectar y corregir los errores, como recomienda el Tribunal, y velar por que se tomen las medidas correctoras necesarias. Su objetivo no consiste en detectar errores individuales.*

- a) *Las constataciones del Tribunal a las que se hace referencia en los apartados 5.47 y 5.48 son inherentes al mecanismo de liquidación en el ámbito de la agricultura, por lo que no pueden considerarse deficiencias del mismo. La Comisión considera que el mecanismo funciona correctamente y cumple plenamente el objetivo para el cual ha sido concebido, a saber, excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se han realizado de conformidad con las normas comunitarias.*

Es más, cuando se detectan pagos indebidos a beneficiarios a raíz de la conformidad de la liquidación, se invita a los Estados miembros a que garanticen su seguimiento mediante acciones de recuperación de esos beneficiarios. Sin embargo, aun en los casos en que no es necesario realizar recuperaciones de los beneficiarios porque la corrección financiera solo afecta a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante para mejorar los sistemas de los Estados miembros, y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.

Véanse también las respuestas a los apartados 5.47 y 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Esto no se refiere al Servicio de Auditoría Interna ni a las estructuras de auditoría interna de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) las auditorías del gasto en materia de cohesión (véanse los apartados 6.30 y 6.31);

- c) las auditorías financieras *ex post* en materia de investigación, energía y transporte (véase el apartado 7.34);

- d) declaración de garantía *ex ante* relativa a la calidad de la gestión y de las correspondientes visitas de control (véanse los apartados 9.16, 9.17 y 9.20).

1.50. Los controles primarios y secundarios de baja calidad no pueden compensarse con la supervisión de la Comisión. El propósito de esta última es garantizar la existencia de disposiciones adecuadas en materia de controles de nivel primario y secundario, así como el funcionamiento eficaz de las mismas. Las deficiencias en los niveles inferiores (por ejemplo, en los informes anuales de actividad de las direcciones generales) deben identificarse para después adoptar medidas que resuelvan la situación (véase el apartado 2.40). La supervisión se lleva a cabo en diferentes niveles dentro de la Comisión, tanto en las direcciones generales que participan en el gasto en gestión compartida, como en el nivel superior de la Comisión respecto de cada una de las direcciones generales.

1.51. Una serie de factores directamente vinculados al número de beneficiarios, la complejidad de las normas, las dificultades que plantea el control de su cumplimiento y el efecto disuasorio de las correcciones y sanciones financieras entorpecen el proceso que nos ocupa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *La Comisión considera que en la mayoría de los casos las auditorías analizadas por el Tribunal en el ámbito de la política de cohesión dieron lugar a medidas correctoras eficaces y se saldaron con resultados útiles desde el punto de vista operativo. Además, los informes anuales de actividades de las Direcciones Generales competentes describen detalladamente los resultados de la auditoría, en particular las acciones correctoras, las suspensiones y las correcciones financieras.*

Véanse también las respuestas a los apartados 6.30 y 6.31.

- c) *Las Direcciones General de Investigación han redoblado significativamente sus esfuerzos de auditoría en 2007 y han alcanzado sus objetivos anuales.*

La atención se centra ahora en la corrección de los errores detectados. Las Direcciones General de Investigación están empeñadas en mejorar las herramientas de supervisión y están dotándose de directrices administrativas y financieras más precisas. Se espera que estas medidas permitan mejorar la eficiencia y la exhaustividad del proceso de recuperación (incluidas la extrapolación y el seguimiento de las constataciones del Tribunal).

- d) *La Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad (DG JLS) se ha dotado de mejores orientaciones y ha elaborado un plan de acción para la finalización de sus visitas de supervisión. Véanse las respuestas a los apartados 9.16, 9.17 y 9.20.*

1.50. *En agricultura, las deficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros se detectan gracias a procedimientos de conformidad de la liquidación y pueden acarrear la imposición de correcciones financieras. Estas correcciones constituyen un medio importante para mejorar los sistemas de los Estados miembros y, de esta forma, prevenir o detectar y recuperar los pagos irregulares a los beneficiarios.*

En el sector de la cohesión, la Comisión está siguiendo las recomendaciones del Tribunal. Ha orientado su trabajo de auditoría a la mejora de la eficacia de los controles primarios, al tiempo que invierte en actividades de carácter preventivo como, por ejemplo, directrices sobre buenas prácticas y formación de las autoridades nacionales. También toma medidas para atenuar el riesgo de sistemas deficientes mediante la aplicación de correcciones financieras. La Comisión identifica los sistemas que adolecen de deficiencias significativas y presenta las acciones correctoras emprendidas para ponerles remedio en los informes anuales de actividades de las Direcciones Generales afectadas.

Véase también la respuesta al apartado 2.40.

1.51. *Se trata de riesgos inherentes a ciertos ámbitos políticos que hay que tomar en consideración al determinar la estrategia de control, en particular en el contexto de programas plurianuales.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Es necesario ponderar y aprobar los costes y beneficios de los controles

1.52. En su dictamen n° 2/2004, el Tribunal recomienda que los sistemas de control que rigen el gasto comunitario guarden un equilibrio adecuado entre el coste de los controles y los beneficios que estos aportan mediante la reducción del riesgo de error en operaciones a un nivel aceptable (riesgo residual). Para ello, todos los participantes en el proceso presupuestario deberán admitir que:

- a) no todos los beneficiarios finales pueden ser sometidos a controles sobre el terreno, por lo que siempre persistirá un riesgo residual de error. La clave está en establecer un nivel de riesgo apropiado (tolerable), que tenga en cuenta la naturaleza de los diversos tipos de gastos, la complejidad de la normativa vigente y el efecto disuasorio de las sanciones existentes;
- b) el coste de los controles constituye una cuestión importante, tanto para el presupuesto comunitario como para los Estados miembros o beneficiarios;
- c) debido a la gran importancia del equilibrio entre los costes y el riesgo residual en cada ámbito de gasto este debería ser aprobado por las autoridades políticas (es decir, por las autoridades encargadas de la aprobación de la gestión o por las autoridades presupuestarias) en nombre de los ciudadanos de la Unión;
- d) cuando un régimen no pueda aplicarse satisfactoriamente con un nivel aceptable de coste y con un riesgo tolerable debería ser reconsiderado.

1.53. El establecimiento de un marco interno de control basado en estos principios racionales permitiría definir los sistemas de control en función de lo que deben lograr ⁽⁴⁹⁾ (objetivos en materia de realizaciones), y de los criterios acordados que han de utilizarse para evaluar y auditar su rendimiento.

1.54. El Tribunal alienta a la Comisión a concluir su análisis relativo al coste de los controles y a los diversos niveles de riesgo inherentes a los ámbitos de gasto ⁽⁵⁰⁾. Un enfoque realista, transparente, racional y rentable de la gestión de riesgos favorecería, a juicio del Tribunal, tanto a los contribuyentes como a los beneficiarios

1.52. La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Dictamen n° 2/2004 del Tribunal y las está poniendo en práctica en el marco de su Plan de acción para un marco de control interno integrado, presentado en su informe intermedio [COM(2008) 110 final]. Prosigue sus trabajos de evaluación de los costes y beneficios de los controles previstos en el punto 10 del referido Plan de acción y pondrá de nuevo en marcha el debate sobre el riesgo tolerable hacia finales de 2008.

- b) El coste que es particularmente elevado es el de los controles in situ.

1.53. La Comisión estudiará esta sugerencia. Las directrices actuales que guían la política de cohesión preconizan ya, en materia de controles, un planteamiento orientado hacia los resultados y basado en el registro de las tasas de error y de su variación en el tiempo, y la obligación legal de supervisar y notificar las tasas de error para el periodo 2007-2013. En la agricultura, se supervisan de cerca los resultados de los controles requeridos en el marco del SIGC.

⁽⁴⁹⁾ Y, del mismo modo, en función de los objetivos de realizaciones en materia de riesgo residual, y no en función de las aportaciones (por ejemplo, porcentaje de solicitudes que han de ser controladas) como ocurre actualmente [véase el apartado 2.42 b)].

⁽⁵⁰⁾ La Comisión publicará una comunicación sobre este tema en octubre de 2008.

CAPÍTULO 2

Sistema de control interno de la Comisión

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1
Resultados de la fiscalización relativa a las tomas de posición de la Comisión	2.2-2.23
Informe de síntesis de la Comisión	2.2-2.5
Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales	2.6-2.23
Proceso de elaboración	2.8
Declaraciones de los directores generales	2.9-2.14
Indicadores de legalidad y regularidad	2.15
Garantías obtenidas de los resúmenes anuales	2.16-2.20
Criterios de materialidad y de definición de las reservas	2.21-2.23
Normas de control interno de la Comisión	2.24-2.28
Cumplimiento de las exigencias básicas	2.25
Eficacia al final del ejercicio 2007	2.26
Eficacia y transición hacia las nuevas normas	2.27-2.28
Plan de acción	2.29-2.36
Evaluación general	2.29
Evaluación por acción	2.30-2.33
Avances en la ejecución de las acciones ...	2.30
... con una excepción notable	2.31-2.33
Primera evaluación del impacto del Plan de acción	2.34-2.36
Conclusiones y recomendaciones generales	2.37-2.42
Conclusiones	2.37-2.40
Recomendaciones	2.41-2.42

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo trata de los progresos realizados por la Comisión en 2007 para mejorar la eficacia de los sistemas de control y supervisión en sus direcciones generales, con el fin de garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones financiadas por el presupuesto de la UE, y en particular analiza en qué medida:

- a) las tomas de posición que figuran en los informes anuales de actividad y en las declaraciones de los directores generales, así como en el informe de síntesis de la Comisión, se ven confirmadas por los resultados de la fiscalización del Tribunal (véanse los apartados 2.2 a 2.14);
- b) la Comisión ha logrado aumentar las garantías sobre la legalidad y regularidad recurriendo a indicadores, criterios de materialidad pertinentes y resúmenes anuales (véanse los apartados 2.15 a 2.23);
- c) la Comisión ha realizado progresos en la aplicación de las normas de control interno y en el marco de control interno integrado, y ha podido demostrar el impacto de las mismas en los gastos de 2007 (apartados 2.24 a 2.36).

2.1.

- c) *Los sistemas de control interno existentes, con las limitaciones descritas en los Informes anuales de actividad de 2007, ofrecen garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades de la Comisión se han utilizado para el fin previsto y de conformidad con los principios de gestión financiera sana. Los procedimientos de control existentes y el seguimiento de las conclusiones de la auditoría del Tribunal ofrecen las garantías necesarias por lo que respecta a la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes.*

La Comisión está tomando medidas para mejorar su sistema de control interno, teniendo en cuenta su propia experiencia, y para abordar las cuestiones planteadas por los auditores. Las medidas tomadas en 2007 incluyeron la revisión de las normas de control interno con vistas a una gestión efectiva, la aplicación continua del Plan de acción con vistas a un marco de control interno integrado y la revisión de las directrices para los Informes anuales de actividad.

La Comisión está abordando diversas cuestiones, como las que se han puesto de manifiesto en las reservas de los ordenadores delegados, y explicará más pormenorizadamente las razones de las divergencias que existen entre la opinión anual del Tribunal, con arreglo al Tratado CE, y la opinión plurianual de cada Director General, que tiene en cuenta las medidas adoptadas para detectar y corregir los errores producidos durante el año.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN RELATIVA A LAS
TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN**Informe de síntesis de la Comisión**

2.2. Con la adopción del informe de síntesis, la Comisión asume su responsabilidad política con respecto a la ejecución del presupuesto en el plano operativo a través de sus directores generales ⁽¹⁾. En opinión de la Comisión, los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, cuya responsabilidad global le incumbe de conformidad con el artículo 274 del Tratado CE.

2.3. La Comisión reconoce sin embargo que son necesarios más esfuerzos para subsanar ciertas deficiencias, en especial las destacadas en las reservas de los ordenadores delegados y las relativas a los ámbitos presupuestarios considerados insatisfactorios por el Tribunal de Cuentas. En este sentido, el Tribunal considera que el alcance de algunas reservas debería ser mayor que el presentado por los directores generales de la Comisión (véanse el apartado 2.12 y el **cuadro 2.1**).

2.3. La Comisión se congratula por la evaluación más positiva efectuada por el Tribunal, que figura en el cuadro 2.1, referente a los elementos de prueba presentados por los Informes anuales de actividad de 2007 de los directores generales respecto de las conclusiones del Tribunal sobre la fiabilidad (DAS).

La Comisión considera que el alcance de las reservas potenciales se atiene a los criterios que había definido (véase la respuesta al apartado 2.12).

El informe de síntesis tiene en cuenta las reservas efectuadas por los directores generales en sus Informes anuales de actividad de 2007 y las observaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el informe anual de 2006. La Comisión puede, pues, concluir que los sistemas de control interno existentes, con las limitaciones descritas en los Informes anuales de actividad de 2007, ofrecen garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades de la Comisión se han utilizado para su objetivo previsto, de conformidad con los principios de gestión financiera sana.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas— *Synthesis of the Commission's management achievements in 2007* (Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2007), COM(2008) 338 final de 4 de junio de 2008.

Cuadro 2.1 — Evolución de las pruebas incluidas en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de la Comisión para la declaración de fiabilidad del Tribunal

Grupo de políticas ⁽¹⁾	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2005	2006	2007		Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽²⁾			Otras debilidades significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2005	2006	2007		Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Agricultura y recursos naturales	— Aplicación Insuficiente del SIGC en Grecia	x	x	x	}				— Sistemas de gestión y control en los Estados miembros relativos al desarrollo rural		x		}			
	— Gastos de desarrollo rural			x		B	B	B				x		B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽³⁾ C ⁽⁶⁾	B
Cohesión	— FSE: sistemas de gestión y control (2000/2006)	x Reino Unido	x España, Escocia (Reino Unido), Suecia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Calabria y Lacio (Italia)	x España, Reino Unido, Francia, Italia, Eslovaquia, Portugal, Bélgica y Luxemburgo	}				— Riesgos vinculados al cierre del periodo de programación 1994-1999 o debilidades significativas en la aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97	x			}			
	— FEDER: sistemas de gestión y control (2000/2006)	x Reino Unido y España	x Inglaterra y Escocia (Reino Unido)	x República Checa, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia y España		B	B	B		x	x			C	C	B
	— INTERREG: sistemas de gestión y control (2000/2006)		x Todos los programas (excepto IIIB Europa del Noroeste y Azores, Canarias y Madeira)	x De un total de 51 programas												
	— Fondo de Cohesión: sistemas de gestión y control (2000/2006)	x Grecia	x España	x Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia												
Investigación, energía y transporte	— Garantías insuficientes/debilidades de la gestión a través de los organismos nacionales	x	x		}				— Frecuencia de los errores en el VI programa marco de investigación ⁽⁴⁾	x			}			
	— Falta de suficientes pruebas para determinar el nivel residual de errores que subsisten con respecto a la exactitud de las declaraciones de costes	x	x VI programa marco	x VI programa marco		B	B	B						B	B	B
	— Frecuencia de errores (subvencionabilidad) en las declaraciones de gastos relativas a los contratos de investigación	x V programa marco	x V programa marco													

Grupo de políticas ⁽¹⁾	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2005	2006	2007		Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽²⁾			Otras debilidades significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2005	2006	2007		Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	— Régimen jurídico y responsabilidad del socio contractual de la aplicación de la contribución comunitaria al Pilar IV de la MINUK en Kosovo — PHARE: irregularidades potenciales en la gestión de los fondos PHARE por determinados organismos de ejecución en Bulgaria	x		x	}	A	A	A	— Los sistemas de control y supervisión para la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en los organismos de ejecución necesitan mejoras suplementarias para ser plenamente operativos		x	x	}	B	B	B
Educación y ciudadanía	— Ausencia de sistema de control <i>ex-post</i> estructurado y de controles sobre el terreno en la dirección general así como en las representaciones durante la mayor parte del ejercicio — 10 de 12 meses — Debilidades en el sistema de gestión y control del Fondo Europeo para los Refugiados en Italia en relación con los periodos de programación 2000-2004 y 2005-2007 — Garantías limitadas en lo que se refiere a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes efectuadas por 14 Estados miembros en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados II (2005-2007) — Debilidades en los sistemas de gestión y control del Fondo Europeo para los Refugiados	s.o ⁽¹⁾ .		x x x x (Italia)	}	s.o.		B	— Debilidades en la evaluación efectuada por la Comisión de las declaraciones <i>ex ante</i> presentadas por los Estados miembros con respecto al programa de aprendizaje permanente	s.o.		x	}	s.o.		B
Asuntos económicos y financieros	— Posibilidad de que los requisitos de adicionalidad no se cumplan suficientemente en el caso de una actividad financiera llevada a cabo por un organismo externo — El nivel de error residual en relación con la exactitud de las declaraciones de gastos en el sexto programa marco — VIPM — Funcionamiento insatisfactorio de la financiación de la normalización europea	s.o ⁽¹⁾ .		x x x	}	s.o.		B		s.o.			}	s.o.		A
Gastos administrativos	— Aplicación de las normas de control en las delegaciones de la UE	x	x		}	A	A	A	— Debilidades en los sistemas de control y supervisión de las delegaciones de la UE ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Referencias:

⁽¹⁾ El Tribunal ha decidido reagrupar las observaciones específicas formuladas en el contexto de la DAS en grupos de políticas que, en el presente informe anual, corresponden a los diferentes capítulos, pero no siempre permiten la comparación directa con los datos del cuadro equivalente presentado en el informe anual relativo al ejercicio 2006.

⁽²⁾ Impacto de las reservas más importantes en la declaración del director general según el Tribunal:

A: Garantía razonable, sin reservas o con reservas no significativas de que los sistemas de control interno garantizan la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

B: Garantía razonable, con reservas referentes a las debilidades identificadas en el sistema de control interno.

C: Sin garantía.

⁽³⁾ Pruebas incluidas en el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal:

A: Pruebas suficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal (claras sin ambigüedades).

B: Pruebas suficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal tras correcciones.

C: Pruebas insuficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal.

⁽⁴⁾ Pese a su inclusión en los informes anuales de actividad.

⁽⁵⁾ En relación con los gastos de la PAC en los que el SIGC se aplica de forma adecuada.

⁽⁶⁾ En relación con los gastos de la PAC no sujetos al SIGC, o en los que este no se aplica de forma adecuada.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.4. En el caso de los Fondos Estructurales, la Comisión indica que presentó cifras agregadas sobre las correcciones financieras introducidas a nivel nacional mediante retiradas y recuperaciones de fondos por los Estados miembros ⁽²⁾, aunque en el informe de síntesis debería hacer más hincapié en las lagunas e incoherencias de la información procedente de los Estados miembros. Las medidas destinadas a mejorar la calidad de la información no deberían limitarse por tanto a la Comisión, como figura en el informe de síntesis, sino extenderse igualmente a los Estados miembros (véanse asimismo los apartados 1.42, 2.31 a 2.33 y 3.26 a 3.28).

2.5. En lo que atañe a algunos de sus objetivos plurianuales, la valoración de la Comisión difiere de la del Tribunal. Por ejemplo, la Comisión considera que ha conseguido sus objetivos de lograr un sistema de control interno eficaz y de promover la rendición de cuentas por medio de sus informes anuales de actividad. Sin embargo, en opinión del Tribunal, aunque se constata que las normas de control interno se han aplicado, la eficacia de una serie de sistemas de control y supervisión para prevenir o detectar errores no puede demostrarse aún (véase el apartado 2.26) y el alcance y la magnitud de algunas de las reservas contenidas en los informes anuales de actividad deberían ser más amplios y reflejar plenamente su impacto potencial (véase el apartado 2.12).

⁽²⁾ En referencia al anexo al informe sobre los Fondos Estructurales SEC(2007) 1456.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.4. El anexo del informe anual de 2006 sobre los Fondos Estructurales, al que se remite el informe de síntesis [COM(2008) 338 final], y las cuentas anuales de 2007 confirman que existen lagunas e incoherencias en los datos recibidos de los Estados miembros.

El informe de síntesis de 2007 recuerda el compromiso de la Comisión (véase la sección 3.1) de suministrar al Parlamento Europeo informes trimestrales sobre el avance de la ejecución de su Plan de acción para consolidar el papel de supervisión de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales [COM(2008) 97 final]. Estos informes trimestrales incluyen información sobre las correcciones y devoluciones impuestas por la Comisión en el campo de la gestión compartida, y el segundo informe trimestral contiene información sobre las retenciones y devoluciones de los Estados miembros comunicadas en 2008 respecto del año anterior. El Plan de acción de la Comisión incluye medidas dirigidas a mejorar la calidad de la información proporcionada por los Estados miembros.

Véanse también las respuestas a los apartados 2.32, 2.33 y 3.26, y 3.27 a 3.28.

2.5. El informe de síntesis de la Comisión [COM(2008) 338 final, anexo 3] estimó que algunas de las iniciativas dirigidas a realizar los objetivos se habían realizado. Ello no implica que la Comisión considere que en el futuro no se tomarán nuevas medidas para mejorar los sistemas de control interno o los Informes anuales de actividad. La Comisión se ha comprometido a mejorar continuamente su sistema de control interno.

Por ejemplo, en 2007 la Comisión llevó a cabo dos iniciativas específicas cuyo objetivo era promover la rendición de cuentas mediante Informes anuales de actividad, e introdujo una nueva acción que consiste en promover la coherencia en el tratamiento de los riesgos de reputación y en abordar más claramente el vínculo entre los índices de error, el criterio de importancia relativa y las reservas.

Se han tomado medidas referentes a los Informes anuales de actividad y de síntesis. Los directores generales dan ahora explicaciones más completas sobre su entorno, los riesgos a los que se enfrentan y el impacto global en la fiabilidad. Por ejemplo, en los ámbitos de la cohesión y de la agricultura, las reservas hechas en los Informes anuales de actividad de 2007 de los directores generales se atuvieron, en opinión de la Comisión, a los criterios de importancia relativa establecidos y abarcaron todos los sistemas en los que había deficiencias importantes, evaluándose adecuadamente el impacto potencial de las reservas.

Antes de firmar sus declaraciones, los directores generales consideran la eficacia del marco de control en su conjunto, no solamente su eficacia para la prevención de errores.

Véanse también las respuestas a los apartados 2.12, 2.25 y 2.26.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales

2.6. En su examen de los informes anuales de actividad y las declaraciones de los directores generales, el Tribunal analizó en qué medida reflejan fielmente (es decir, sin distorsiones significativas) la eficacia de los procedimientos existentes, en particular, si los sistemas de control y supervisión ofrecen las garantías necesarias en cuanto a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes.

2.7. Se llevó a cabo un examen de todos los informes anuales de actividad, así como un análisis minucioso de los presentados por 15 direcciones generales.

Proceso de elaboración

2.8. Las orientaciones ⁽³⁾ relativas a los informes anuales de actividad de 2007 hacían hincapié en la necesidad manifestada por los servicios centrales de la Comisión de clarificar el vínculo entre la eficacia de los sistemas de control interno y la base que sustenta las declaraciones. En la práctica, la mayoría de los directores generales explicaron en detalle los componentes fundamentales o elementos clave en que habían basado su garantía.

Declaraciones de los directores generales

2.9. Todos los directores generales afirmaron contar con garantías razonables de que los recursos que les habían sido asignados se habían destinado a los fines previstos y que los controles internos por ellos establecidos garantizaban la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, aunque en una serie de casos formularon reservas. El Tribunal evaluó el fundamento de estas declaraciones comparando su alcance e impacto con los resultados de los trabajos de auditoría que había llevado a cabo.

⁽³⁾ Nota de los servicios centrales de la Comisión (SEC GEN, DG BUDG y DG ADMIN) a la atención de los directores generales y de los jefes de servicio — Instrucciones para la elaboración de los informes anuales de actividades relativos al ejercicio 2007, SEC(2007) 1645 de 12 de diciembre de 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.10. De las 40 declaraciones relativas a 2007, 13 ⁽⁴⁾ contienen una o más reservas, que en su mayoría se refieren a las debilidades en materia de legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El número total de reservas disminuyó de 20 (2006) a 17 (2007), si bien aumentó su impacto financiero total.

2.11. En el caso de las direcciones generales de Política Regional y de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, el impacto financiero estimado del total de sus reservas pasó de unos 140 millones de euros en 2006 a casi 725 millones de euros en 2007 ⁽⁵⁾. En el caso de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, la nueva reserva sobre los gastos de 2007 efectuados en el contexto del desarrollo rural se basa en información de los Estados miembros, que muestra un porcentaje de error superior al 3 %. No obstante, esta información aún no ha sido validada por los organismos certificadores o aceptada por la dirección general. Las reservas más significativas en materia de legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes figuran en el **cuadro 2.1**.

2.12. El cuadro muestra que los informes anuales de actividad solo proporcionan pruebas claras y carentes de ambigüedad para las conclusiones del Tribunal en el contexto de la DAS en el caso de los gastos administrativos y asuntos económicos y financieros. En la mayoría de los ámbitos políticos, estos informes se aproximan más que en ejercicios anteriores a las conclusiones de las distintas observaciones específicas formuladas en el contexto de la DAS, en particular en lo que atañe a las políticas agrícola y de cohesión. No obstante, el Tribunal observa que el alcance y el nivel de estas reservas debería ser más amplio, a efectos de reflejar plenamente su impacto potencial y, en relación con una serie de ámbitos políticos, los directores generales llegan todavía a conclusiones más positivas sobre la legalidad y regularidad de los gastos comunitarios que el Tribunal en sus propios resultados de fiscalización.

⁽⁴⁾ Direcciones generales AGRI, REGIO, EMPLE, RTD, INFSO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM y DIGIT.

⁽⁵⁾ El importe global de pagos relacionado con los sistemas expuestos a riesgo se eleva a 10 200 millones de euros (aproximadamente un 28 % del gasto de cohesión). Las direcciones generales cuantificaron el impacto de estas reservas en 726 millones de euros (2006-140 millones de euros) basándose en el cálculo de una corrección a tanto alzado de un 5 o un 10 %.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.11. Los informes anuales de actividad de la Dirección General de Política Regional y de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades indican los importes de riesgo, a saber, los pagos relativos a los sistemas afectados por las deficiencias, y la cuantificación del impacto financiero. Este último se indica por referencia a las escalas de correcciones a tanto alzado para las deficiencias en los sistemas de gestión y control. La Comisión considera que este planteamiento efectúa una evaluación exacta del impacto financiero potencial de las deficiencias detectadas.

La reserva relativa a los gastos de 2007 en concepto de desarrollo rural se basó en la información suministrada por los Estados miembros antes del 31 de marzo de 2008, así como en los resultados de la auditoría del Tribunal.

Para el presupuesto de 2008, la Comisión espera haber validado la información de los Estados miembros antes de finales de marzo de 2009.

2.12. Mientras que el Tribunal expresa una opinión de auditoría anual sobre la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes (de acuerdo con el Tratado CE), la opinión de los directores generales se centra en si los fondos se han utilizado para el objetivo previsto, teniendo en cuenta la naturaleza plurianual de los controles y su eficacia en la detección y corrección de errores. Los directores generales expresan una opinión de gestión basada en la información procedente de las tareas de auditoría de la Comisión, los informes y observaciones del Tribunal de Cuentas y, en su caso, los resultados de los controles de los Estados miembros.

Tal como se mencionó en las respuestas a los apartados 2.3 y 2.5, la Comisión considera que las reservas efectuadas en los informes anuales de actividad de 2007 de los directores generales, o la ausencia de reservas, se atenían a los criterios de importancia relativa establecidos y abarcaban todos los sistemas que padecían deficiencias importantes, y que se evaluó adecuadamente el impacto potencial de las reservas.

Antes de firmar sus declaraciones, los directores generales consideran la eficacia del marco de control en su conjunto, y no solamente su eficacia en la prevención de errores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.13. Con respecto al ámbito político de Educación y Ciudadanía, la garantía ofrecida por los directores generales no es compatible en algunos aspectos significativos con los resultados del Tribunal, que constató debilidades importantes en los procedimientos de declaración *ex ante* bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación y Cultura (véanse los apartados 9.17 y 9.25); sin embargo el director general no refleja tales debilidades como reservas. En la Dirección General de Comunicación se formuló una reserva acerca de la falta de controles *ex post* estructurados, pero el Tribunal observa, además, que existen debilidades significativas en los controles *ex ante* (véanse los apartados 9.23 y 9.25).

2.14. En el ámbito político de Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, el Tribunal constata que las operaciones subyacentes están afectadas por un nivel significativo de errores en cuanto a su legalidad o regularidad, sobre todo en las operaciones gestionadas por los organismos de ejecución (véase el apartado 8.31), y que los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces (véase el apartado 8.32). Los directores generales no reflejan de manera adecuada estas observaciones en sus reservas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.13. La Dirección General de Educación y Cultura (DG EAC) ha basado su garantía en un conjunto completo de controles, y no solamente en el procedimiento de evaluación de la declaración *ex ante*.

El sistema de gestión y control previsto en la base jurídica del programa de formación continua 2007-2013 mejora el sistema de 2000-2006, teniendo en cuenta la recomendación del Tribunal. Los controles de la Comisión en años anteriores, junto con los emprendidos en 2007, llevaron a la DG EAC a concluir que los sistemas de control ofrecen garantías razonables, aunque se requieren mejoras significativas en la aplicación del sistema de control a nivel de los controles efectuados por las autoridades nacionales.

Por otra parte, los resultados de los controles *ex post* llevados a cabo por la DG EAC, que figuran en su informe anual de actividad de 2007, no señalan un nivel importante de error.

En relación con el sistema en conjunto, la Dirección General de Comunicación ya había incorporado una reserva en su informe anual de actividad debido a la falta de supervisión y había adoptado las medidas de saneamiento necesarias, empezando por la creación, el 1 de noviembre de 2007, de una unidad de supervisión que ahora incorpora el control *ex ante* de segundo nivel.

Véanse también las respuestas a los apartados 9.17, 9.20, 9.23 y 9.24.

2.14. El Tribunal determina la importancia relativa sobre la base de una muestra de transacciones que afectan a varias Direcciones Generales. Sin embargo, cada director general solo puede concluir e informar sobre la importancia relativa en su propio sector.

Tras examinar los errores detectados por el Tribunal y teniendo en cuenta posibles correcciones futuras, especialmente como consecuencia de auditorías obligatorias, la Comisión considera que el riesgo residual de error no es importante.

Los errores detectados por el Tribunal se refieren sobre todo a gastos efectuados por las organizaciones que ejecutan los proyectos con cargo a anticipos pagados por la Comisión. Las auditorías financieras obligatorias previstas en virtud del sistema de control de la Comisión antes de los pagos finales deberán permitir a esta detectar y corregir dichos errores. La Comisión considera que el riesgo residual de error se atenúa suficientemente.

No obstante, la Comisión se compromete a seguir mejorando sus sistemas, y en 2007 se tomaron medidas adicionales para seguir reforzando los controles al nivel de las organizaciones de ejecución, incluida una revisión de las condiciones para las auditorías de los proyectos.

Véase también la respuesta al apartado 8.31.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Indicadores de legalidad y regularidad

2.15. La Comisión ha insistido especialmente en proporcionar indicadores de regularidad en los informes anuales de actividad relativos a 2007 ⁽⁶⁾. La mayoría de los directores generales utilizaron los modelos orientativos de control interno para mostrar en qué medida se habían cumplido las disposiciones contractuales y reglamentarias pertinentes y cómo éstas podían relacionarse con una garantía razonable ⁽⁷⁾. No obstante, en el caso de una dirección general, los datos básicos utilizados no son fiables o su vínculo con la legalidad y la regularidad no está establecido con nitidez ⁽⁸⁾. Casi ninguna dirección general incluyó indicadores comparables con respecto a ejercicios anteriores o fijó objetivos en materia de legalidad y regularidad ⁽⁹⁾.

2.15. La Comisión desarrolló varios modelos de control interno dirigidos a presentar las estrategias de control de manera armonizada, pero adaptada a los diferentes aspectos o modos de gestión. Los indicadores de legalidad y regularidad, dirigidos a facilitar la supervisión y elaboración de informes sobre la legalidad y la regularidad de las transacciones, se hicieron obligatorios para los Informes anuales de actividad de 2007. La Comisión considera que ello constituye una primera medida de gran importancia, pero reconoce que habrá que efectuar ciertas mejoras en términos de fiabilidad y claridad de los indicadores. Estos deberán poder utilizarse plena y fácilmente para el seguimiento y la supervisión.

Garantías obtenidas de los resúmenes anuales

2.16. El artículo 53 *ter*, apartado 3, del Reglamento Financiero modificado ⁽¹⁰⁾ prevé que: «Los Estados miembros presentarán un resumen anual de las auditorías y declaraciones disponibles, al nivel nacional adecuado» ⁽¹¹⁾. Según las instrucciones de los servicios centrales de la Comisión, los directores generales debían presentar en los informes anuales de actividad de 2007 ⁽¹²⁾ una evaluación preliminar de las garantías obtenidas a partir de los resúmenes anuales.

⁽⁶⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2006, subapartado 2.37 a).

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645 de 12 de diciembre de 2007. El empleo de estos modelos es obligatorio, aunque puede adaptarse a la situación específica de la dirección general o del servicio que elabore el informe de actividad anual.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, en la DG TRADE, los indicadores sobre el porcentaje de compromiso de los créditos de operaciones y administrativos se presentan sin una interpretación clara sobre su pertinencia.

⁽⁹⁾ Tampoco indican sistemáticamente en sus planes anuales de gestión objetivos futuros en materia de legalidad y regularidad que pudieran demostrarse mediante indicadores en los informes anuales de actividad de 2008.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 390 de 30.12.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Aplicable por primera vez en 2008 con inclusión de los gastos certificados y las actividades de auditoría de 2007.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645 de 12 de diciembre de 2007, p. 12.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.17. El Tribunal ya reconoció que los resúmenes anuales constituyen un elemento suplementario del control interno y ha instado a la Comisión a aportar valor añadido al proceso mediante la identificación de problemas comunes, posibles soluciones y mejores prácticas utilizando esta información en el marco de su función supervisora ⁽¹³⁾.

2.18. La fiscalización del Tribunal permitió constatar que, a 31 de marzo de 2008, 25 de los 27 Estados miembros habían presentado un resumen anual. De estos 25, un total de 8 no cumplían las exigencias mínimas del Reglamento financiero y de sus normas de desarrollo ⁽¹⁴⁾ y otros 12 lo hacían solo parcialmente. Al mismo tiempo, únicamente 15 de estos 25 Estados miembros aportaron una declaración sobre la integridad y exactitud de la información presentada, refiriéndose dos de ellos al período de programación de 2007-2013, para el que solo se habían abonado anticipos con escasos riesgos conexos.

2.19. Las diferencias de presentación y la frecuente ausencia de declaración sobre la integridad y la exactitud de la información subyacente demuestran que los resúmenes anuales no ofrecen aún una valoración fiable del funcionamiento y la eficacia de los sistemas de control y supervisión.

2.20. El Tribunal considera que en este primer ejercicio de elaboración de resúmenes anuales la Comisión ha supervisado de manera adecuada el proceso proporcionando directrices claras e intentando averiguar los motivos del incumplimiento de los plazos y los criterios en materia de alcance o calidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.18. *La Comisión se congratula por que el Tribunal haya llegado a la conclusión de que la Comisión supervisó adecuadamente el proceso de resúmenes anuales, proporcionando directrices claras e investigando rápidamente los casos de incumplimiento.*

La Comisión ha tomado medidas apropiadas para el seguimiento de todos los casos de incumplimiento de los requisitos mínimos y las cuestiones relativas a la calidad de la información transmitida.

Se ha puesto en marcha un procedimiento de infracción contra el Estado miembro que no presentó una declaración anual con arreglo a la normativa.

2.19. *En conjunto, el resultado de la primera ronda de resúmenes anuales ha sido positivo, por cuanto casi todos los Estados miembros acabaron por atenerse a las disposiciones, y la Comisión considera que ello constituye una buena base para mejorar la calidad de los resúmenes para la próxima ronda. La Comisión presentará a los Estados miembros una nota de orientación revisada con recomendaciones dirigidas a obtener una calidad más elevada de sus resúmenes anuales para 2008.*

⁽¹³⁾ Dictamen n° 6/2007 del Tribunal sobre los resúmenes anuales de los Estados miembros, las «declaraciones nacionales» de los Estados miembros y los trabajos de auditoría de los fondos comunitarios por las instituciones nacionales de control.

⁽¹⁴⁾ En términos de alcance o del nivel administrativo adecuado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Criterios de materialidad y de definición de las reservas

2.21. La mayoría de las direcciones generales ha fijado criterios de materialidad ⁽¹⁵⁾ acordes con las directrices de la Comisión, adaptándolos a sus modos particulares de gestión, su entorno de control interno y los sistemas de control en los Estados miembros ⁽¹⁶⁾.

2.22. Siguiendo una recomendación formulada por el Tribunal en su informe anual relativo al ejercicio 2006 ⁽¹⁷⁾, las cuatro direcciones generales que se encargan principalmente de la ejecución del presupuesto de la UE en régimen de gestión compartida ⁽¹⁸⁾ han revisado sus métodos de evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control de las acciones estructurales en los Estados miembros. Los directores generales consideran ahora que todos los programas o sistemas para los que una entidad competente ha emitido una opinión de auditoría con reservas contienen «deficiencias significativas», a menos de que existan pruebas de auditoría fiables, procedentes de otra fuente, que demuestren lo contrario ⁽¹⁹⁾.

2.23. Una dirección general aplicó umbrales de materialidad incompatibles con la información y las garantías ofrecidas en sus informes anuales de actividad ⁽²⁰⁾.

2.23. Los servicios centrales de la Comisión se han comprometido en el informe de síntesis a proporcionar nuevas orientaciones a las Direcciones Generales para aclarar aún más el vínculo entre los índices de error, el criterio de importancia relativa y las reservas.

Sin embargo, por lo que respecta al caso mencionado en la nota 20, los gastos en cuestión afectaron muy poco a las operaciones de la Comisión en su conjunto, y el planteamiento adoptado se atiene al principio de que las Direcciones Generales deben buscar un equilibrio entre los costes y los beneficios al crear sus sistemas de control. Ello es compatible con otras declaraciones en cuanto al elevado nivel de garantía.

⁽¹⁵⁾ Define las circunstancias del incumplimiento, lo que significa que una debilidad o series de debilidades se consideran suficientemente importantes para formular una reserva.

⁽¹⁶⁾ Comunicación de la Comisión — Balance de la aplicación en 2002 de la gestión por actividades en la Comisión, incluida la clarificación de la metodología para el establecimiento de los informes anuales de actividad [COM(2003) 28 final de 21 de enero de 2003] y siguientes.

⁽¹⁷⁾ Véanse el apartado 2.35 y el subapartado 2.37 a).

⁽¹⁸⁾ DG AGRI (con respecto al gasto de FEOGA Orientación), EMPL, REGIO y MARE.

⁽¹⁹⁾ En el ámbito de la agricultura (FEAGA y FEADER), los criterios de materialidad empleados consistieron en el nivel de errores detectado en los beneficiarios finales y, a modo de criterio complementario, en el riesgo financiero estimado de las deficiencias importantes de los sistemas de gestión y control.

⁽²⁰⁾ La DGT fijó un umbral de materialidad del 5 %. Sin embargo, el presupuesto de 2007 consiste en créditos no disociados de alrededor de 17 millones de euros, utilizados íntegramente conforme al régimen de gestión central directa, y el director general opina que el sistema de control interno ofrece garantías razonables en cuanto a la legalidad y regularidad de las operaciones y es, además, suficientemente sólido y eficaz para prevenir/detectar/corregir errores. (Informe anual de actividad de 2007, DGT, p. 25).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

NORMAS DE CONTROL INTERNO DE LA COMISIÓN

2.24. El Tribunal examinó la aplicación de una serie de normas de control interno (NCI) por varios servicios de la Comisión, no solo con el objetivo de apreciar el grado de aplicación de las exigencias mínimas (básicas), sino también de valorar la eficacia de los sistemas destinados a garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Este último objetivo reviste una importancia particular con respecto a 2007, ya que permite extraer conclusiones sobre el éxito de los esfuerzos de la Comisión en este terreno antes de la revisión general de las normas que tendrá efectos a partir de 2008.

2.24. *La Comisión tiene por objetivo mostrar que la aplicación de las normas está contribuyendo eficazmente a la garantía de gestión. Este es el principio que subyace en la revisión de 2007 de las normas de control interno (efectiva a partir de 2008).*

Cumplimiento de las exigencias básicas

2.25. La evaluación por el Tribunal de la aplicación de las normas de control interno en el ejercicio 2007 muestra que, por término medio, las direcciones generales cumplen un 96 % (un 95 % en 2006), de las exigencias básicas (véase el **cuadro 2.2**), de manera que la Comisión viene aplicando en gran medida y de forma constante las normas de control interno desde 2004.

2.25. *La Comisión adoptó sus normas de control interno en 2000 como parte de la reforma iniciada ese año. Las normas y sus requisitos mínimos asociados tenían por objetivo permitir que se midiera el grado de madurez de los sistemas de control interno de la Comisión. El éxito de este planteamiento ha sido demostrado por el nivel siempre elevado de cumplimiento comprobado en estos últimos años tanto por los servicios como por el Tribunal.*

Eficacia al final del ejercicio 2007

2.26. Pese a estos logros, la Comisión no ha podido demostrar por completo que, en relación con 2007, los sistemas de control y supervisión vigentes son suficientemente eficaces para mitigar el riesgo de error en determinados ámbitos políticos como Agricultura y recursos naturales (apartado 5.51), Cohesión (apartado 6.32) ⁽²¹⁾, Investigación, energía y transporte (apartado 7.41), Ayuda exterior, desarrollo y ampliación (apartado 8.32) y Educación y ciudadanía (apartado 9.25).

2.26. *La Comisión reconoce que hay que tomar medidas para aumentar la eficacia de los sistemas de control interno y de supervisión para ciertos ámbitos políticos. Este es un proceso continuo, que implica nuevas mejoras de los sistemas de control a todos los niveles.*

Véanse también las respuestas a los apartados 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 y 9.25.

⁽²¹⁾ Una constatación que figura en el informe del servicio de auditoría interna de la Comisión sobre la prevención y la detección del fraude en los Fondos Estructurales, de 19 de diciembre de 2007. El Tribunal observa igualmente el efecto mitigador que pueden tener las acciones expuestas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas, «Un Plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales», COM(2008) 97 final de 19 de febrero de 2008.

Cuadro 2.2 — Análisis del Tribunal sobre la aplicación de las normas de control interno (directamente relacionadas con la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en las principales direcciones seleccionadas) (situación a 31.12.2007)

Dirección general o servicio	Norma n° 11 «Análisis y gestión de riesgos»		Norma n° 12 «Información de gestión apropiada»		Norma n° 14 «Notificación de irregularidades»		Norma n° 17 «Supervisión»		Norma n° 18 «Registro de excepciones»		Norma n° 20 «Identificación y corrección de las insuficiencias de control interno»		Norma n° 21 «Informes de auditoría»		N° 22 «Estructura de auditoría interna»	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Servicios generales																
Oficina de publicaciones	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Políticas																
Agricultura y Desarrollo Rural	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Asunto Económicos y Financieros	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energía y Transportes	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Asuntos Marítimos y Pesca	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Sociedad de la Información y Medios de Comunicación	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Política Regional	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Investigación	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relaciones Exteriores																
Ampliación	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relaciones Exteriores	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ayuda Humanitaria	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relaciones internas																
Presupuestos	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Oficina de Administración y Liquidación de los Derechos Individuales	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Oficina de Infraestructura y Logística de Bruselas	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Oficina de Infraestructura y Logística de Luxemburgo	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

También en 2007 se observó un cumplimiento parcial de la NCI 11 en el caso de EuropeAid, las DG EAC, DEV y ENTR, de la NCI 12 en el caso de la DG TAXUD y BEPA y de la NCI 18 en el caso de las DG ENV y SANCO.

Valoración:

Cumplimiento

A: Cumplimiento de las exigencias mínimas.

B: Cumplimiento parcial de las exigencias mínimas.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Eficacia y transición hacia las nuevas normas

2.27. En 2007, la Comisión decidió sustituir las normas de control interno vigentes por unos principios básicos y unas exigencias más detalladas acordes esencialmente con las antiguas normas y exigencias básicas ⁽²²⁾. Un análisis de las ocho normas abarcadas por la fiscalización del Tribunal en 2007 revela que su nuevo formato no presenta cambios importantes.

2.28. Uno de los componentes de las nuevas normas de control interno es la evaluación de la eficacia del control interno, que obliga a los servicios de la Comisión a juzgar y demostrar la eficacia de sus sistemas de control interno en la práctica. Para ello, los responsables considerarán prioritarias determinadas normas y procederán a una evaluación anual del riesgo. No obstante, como las normas de control interno son interdependientes y conforman un marco de control, la Comisión debe asimismo poder demostrar todos los años la eficacia del conjunto de su sistema de control.

2.27. El objetivo de la revisión de las normas era aclarar y simplificar su aplicación: las nuevas normas abarcan los mismos ámbitos, pero utilizan un lenguaje más accesible al conjunto del personal. El nuevo marco también ha suprimido los solapamientos de las normas anteriores y hace hincapié en la eficacia de los sistemas de control.

Véase también la respuesta al apartado 2.28.

2.28. El requisito de informar sobre la eficacia funciona en dos aspectos:

- mostrar que las normas (que abarcan cuestiones financieras y no financieras) se aplican eficazmente en los servicios de la Comisión, y
- mostrar que los sistemas existentes en la Comisión gestionan eficazmente el riesgo de error en las transacciones subyacentes, lo que constituye el objeto de la presente observación.

La aplicación de las normas prioritarias seleccionadas en cada servicio figurará en los Informes anuales de actividad de 2008, dado que este requisito va más allá del simple cumplimiento. La eficacia del sistema de control interno en su conjunto para garantizar la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes es el tema de las declaraciones de los ordenadores delegados, que acompañaron a los Informes anuales de actividad en 2001.

PLAN DE ACCIÓN

Evaluación general

2.29. Diciembre de 2007 marcó el final del bienio previsto por la Comisión para llevar a la práctica su Plan de acción para un marco de control interno integrado ⁽²³⁾. El informe de síntesis relativo a 2007 ⁽²⁴⁾ ofrece una valoración positiva de los progresos realizados hasta la fecha en la ejecución de las acciones, si bien indica que habrá que esperar un cierto tiempo hasta obtener pruebas de su eficacia en lo que se refiere a la reducción del nivel de error en las operaciones subyacentes.

2.29. El Plan de acción tiene por objetivo abordar las lagunas específicas en el marco del control interno. Las 16 acciones debían en principio ejecutarse durante un período de dos años hasta el 31 de diciembre de 2007. Este objetivo se logró en gran parte (se planea finalizar las acciones restantes antes de finales de 2008).

La ejecución de las acciones deberá distinguirse del impacto que estas tengan [véase la Comunicación de la Comisión de 27 de febrero de 2008 ⁽¹⁾: «[...] la reducción de errores y el aumento de la fiabilidad solo podrán alcanzarse con el tiempo, cuando las acciones emprendidas comiencen a tener un impacto en los sistemas de control subyacentes». La Comisión se ha comprometido a publicar un informe anual de impacto que abarque las diversas acciones.

⁽²²⁾ Comunicación a la Comisión, «Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework — Strengthening Control Effectiveness» (Revisión de las normas de control interno y del marco subyacente), SEC(2007) 1341 de 16 de octubre de 2007.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 final, p. 11.

⁽²⁴⁾ Comunicación a la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas — «Informe sobre el Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado» COM(2008) 110 final, {SEC(2008) 259}, de 27 de febrero de 2008.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 final. Informe sobre el Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Evaluación por acción***Avances en la ejecución de las acciones ...***

2.30. Partiendo del análisis del Tribunal (véase el **cuadro 2.3**), la Comisión ha avanzado en la aplicación de su Plan de acción en 2007. Globalmente, al final de 2007 se había ejecutado un total de 21 (2006-7) subacciones y 14 (2006-19) permanecían en fases diversas de ejecución.

2.30. El análisis del Tribunal confirma en gran parte el análisis de la Comisión en su informe provisional de 27 de febrero de 2008 [COM(2008) 110 final]. La ejecución de las acciones es un proceso continuo y se está llevando a cabo con determinación. El impacto de las acciones se producirá necesariamente después de su ejecución en 2006 y 2007. Se efectuará un primer informe de impacto a principios de 2009.

La acción 1 debe considerarse necesariamente finalizada, dado que la normativa para 2007-2013 ya ha sido en gran parte adoptada. Se ha logrado cierta simplificación, especialmente en los ámbitos de la programación de los Fondos Estructurales y en la aceptación de los reembolsos a tanto alzado en varios ámbitos políticos.

Por lo que respecta a la acción 7c (ampliar los criterios definidos para las auditorías de certificación, centrándose en la utilización de «procedimientos acordados», a otros modos de gestión), la Comisión recalca que se halla en curso. Los procedimientos acordados son utilizados en la ayuda exterior y se está considerando su utilización en la educación y la cultura.

Por lo que respecta a la acción 8N [toma de contacto con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para determinar cómo puede contribuir su trabajo a ofrecer garantías, y puesta en marcha de un estudio de caso sobre las cuestiones clave a que se enfrentan las EFS en el examen de los gastos comunitarios], el plan de trabajo con arreglo al Plan de acción casi ha finalizado, según ha informado la Comisión. Se ha mantenido el contacto con varias EFS, y particularmente con los Estados miembros que suministran una declaración nacional. Un estudio de caso con la EFS de Eslovenia ha permitido efectuar considerables mejoras en los informes financieros suministrados por la Comisión a todas las EFS nacionales.

Por lo que respecta a la acción 12 (adoptar medidas para colmar las lagunas en el marco del control interno mediante los planes de gestión anuales y los informes anuales de actividad), la Comisión considera que ya se ha ejecutado, dado que las Direcciones Generales deben analizar sus riesgos como parte del proceso del plan de gestión anual e informar sobre la eficacia de sus sistemas de control interno mediante los Informes anuales de actividad. Aunque dicho análisis e información son responsabilidad permanente de la gestión, la Comisión considera que las lagunas detectadas en el Plan de acción se están abordando mediante los procesos habituales de elaboración de informes.

Cuadro 2.3 — Visión de conjunto de la ejecución del Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el Plan de acción	Evaluación de la finalización por la Comisión a 31.12.2007	Evaluación por el Tribunal del grado de realización a 31.12.2007	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2008) ⁽¹⁾	Evaluación preliminar por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2007 ⁽²⁾
Simplificación y principios comunes en materia de control (Acciones 1 a 4)					
1	Considerar la posibilidad de simplificar las normas para el período 2007-2013 especialmente en cuanto a la subvencionabilidad del gasto de los Fondos Estructurales y de los programas de investigación (31.12.2006).	Finalizada	Finalizada	■□□□□	No cuantificable
2	Proponer el control interno como principio presupuestario en el marco de la revisión del Reglamento financiero sobre la base de los resultados de la consulta interinstitucional (1.6.2006).	Retirada	No ejecutada	—	—
3a	Establecer modelos de control interno que reflejen la diversidad de los componentes de control que pueden esperarse en un entorno de control determinado (31.5.2006).	Finalizada	Ejecutada	■■□□□	No cuantificable
3b	Demostrar de qué forma las direcciones generales obtendrán una garantía con respecto a las estructuras de control interno en materia de gestión compartida y de políticas internas, teniendo en cuenta los modelos y las estrategias de control elaborados a nivel de la Comisión (30.9.2006).	Finalizada	Ejecutada		
3c	Organizar una revisión paritaria con el fin de reforzar la coherencia y uniformidad de las estrategias de control por grupo (31.3.2007).	Finalizada	Ejecutada		
3d	Demostrar de qué forma las direcciones generales obtendrán una garantía de las estructuras de control interno en materia de acciones exteriores, gastos administrativos, ayuda a la preadhesión, FED y recursos propios, teniendo en cuenta los modelos y las estrategias de control elaborados a nivel de la Comisión (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada		
3e	Organizar una revisión paritaria con el fin de reforzar la coherencia y uniformidad de las estrategias de control por grupo (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
3N	A partir del informe de síntesis de 2006, la Comisión expondrá claramente las reservas en cuanto a la garantía global, que comunicará a la autoridad presupuestaria, con un posible desglose por sector o por Estado miembro, así como las correcciones financieras o las suspensiones de pagos correspondientes (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada		
4	Impulsar una iniciativa interinstitucional sobre los principios de base que han de tenerse en cuenta respecto de los riesgos admisibles en las operaciones subyacentes y a la definición de referencias comunes para la gestión de este riesgo (31.3.2006).	Retirada	No ejecutada	—	—
Declaraciones de la dirección y garantía en materia de auditoría (acciones 5 a 8)					
5	Fomentar, en las negociaciones relativas a la legislación de 2007-2013, la utilización de declaraciones de la dirección a nivel operativo para la gestión centralizada indirecta y la constitución de organismos de coordinación nacionales que puedan ofrecer una visión de conjunto de la garantía obtenible, por ejemplo mediante una síntesis de las declaraciones operativas por ámbito de política (30.6.2006).	Finalizada	Ejecutada	■■□□□	No cuantificable
6a	Elaborar directrices para aumentar la eficacia de las declaraciones de la dirección en el ámbito de la investigación y de otras políticas internas (30.9.2006).	Combinada con la acción 7	—	—	—

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el Plan de acción	Evaluación de la finalización por la Comisión a 31.12.2007	Evaluación por el Tribunal del grado de realización a 31.12.2007	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2008) ⁽¹⁾	Evaluación preliminar por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2007 ⁽²⁾
6b	Ampliar el alcance de las directrices para aumentar la eficacia de las declaraciones de la dirección a las acciones exteriores (31.12.2007).	Retirada	Retirada	—	—
7a	Establecer criterios para las auditorías de certificación en el ámbito de la investigación y de las políticas internas, centrándose en la utilización de «procedimientos acordados» (31.12.2006).	Finalizada	Ejecutada	□□□□□	No cuantificable
7b	Estudiar criterios, en caso de que no se hayan establecido todavía, para las auditorías de certificación en la gestión compartida en 2007-2013, considerando también la utilización de «procedimientos acordados» (31.3.2007).	Retirada	Retirada	—	—
7c	En su caso, ampliar el alcance de los criterios para las auditorías de certificación, centrándose en la utilización de «procedimientos acordados», a otros modos de gestión (31.12.2007).	En curso	En ejecución	□□□□□	No cuantificable
8	Analizar una eventual garantía suplementaria, ofrecida por las EFS, sobre las prácticas en vigor con respecto a los fondos de la UE (31.12.2006).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
8N	Basándose en el impulso creado por esta acción, la Comisión se mantendrá en contacto con las EFS para determinar de qué forma pueden utilizarse sus trabajos con el fin de ofrecer una garantía sobre la ejecución de sus programas en los Estados miembros. También emprenderá un estudio de casos sobre las cuestiones fundamentales que se plantean a las EFS en el examen del gasto de la UE (31.12.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
Enfoque de auditoría única: puesta en común de los resultados y prioridad a la relación coste/beneficio (acciones 9 a 11)					
9a.1	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de las políticas internas, incluida la investigación (31.12.2006).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
9a.1N	Con el fin de supervisar las etapas iniciales de la puesta en común de los datos en ABAC, la Comisión realizará un seguimiento del intercambio de datos y de la presentación de informes de gestión en el sexto programa marco, con el fin de precisar los factores fundamentales que permitirán una mejor integración de los datos en el proceso de control global (31.12.2007).	Finalizada	En ejecución		
9a.2	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de los Fondos Estructurales 2007-2013 (31.5.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
9a.3	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de otras políticas (31.12.2007).	Véase la subacción 9b	Véase bajo la subacción 9b		
9b	En el caso de los gastos en régimen de gestión directa, implantar una herramienta vinculada a ABAC que permita un intercambio de información sobre las visitas de control y auditoría con respecto a todas las entidades jurídicas a escala de la Comisión (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada		
9c	Lanzar una licitación para un marco contractual a escala de la Comisión con el fin de proporcionar asistencia a las direcciones generales en cuestiones de metodología, ejecución de los controles y seguimiento de sus resultados (30.4.2007).	Finalizada	Ejecutada		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el Plan de acción	Evaluación de la finalización por la Comisión a 31.12.2007	Evaluación por el Tribunal del grado de realización a 31.12.2007	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2008) ⁽¹⁾	Evaluación preliminar por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2007 ⁽²⁾
10a.1	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: definir una metodología común (31.5.2006).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
10a.2	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: impulsar una iniciativa para que los Estados miembros faciliten datos (30.9.2006).	Finalizada	Ejecutada		
10a.3	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: datos facilitados por los Estados miembros (28.2.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
10a.4	Estimar el coste de los controles en materia de gestión compartida: análisis de la información obtenida (30.9.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
10b	Proceder a una primera estimación de los costes del control de gastos en el régimen de gestión directa (30.6.2007).	Finalizada	Ejecutada		
10N	Para estudiar en profundidad la relación coste/beneficio del control, la Comisión examinará los efectos de la concepción de los programas y de los requisitos de subvencionabilidad en los costes del control con el fin de elaborar un análisis detallado del riesgo admisible sobre una base concreta (31.12.2007).	Finalizada en gran parte	En ejecución	□□□□□	No cuantificable
11	Proceder a una evaluación piloto de los beneficios en el control de las políticas internas (30.6.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
11N	Para determinar si los sistemas de recuperación y compensación funcionan de forma eficaz, mediante la identificación de los importes recuperados en 2005 y 2006, y su coherencia con los errores constatados durante los controles, la Comisión definirá en la gestión directa una tipología de errores y establecerá un vínculo entre los mismos y las recuperaciones, las correcciones financieras y los ajustes de pagos; en el caso de la gestión compartida, examinará la fiabilidad de los sistemas nacionales de seguimiento y de presentación de informes (31.12.2007).	Finalizada en gran parte	En ejecución	□□□□□	No cuantificable
Desfases específicos a los sectores (acciones 12 a 16)					
12	Implantar medidas para poner fin a estos desfases mediante los planes de gestión anuales, con la inclusión de información de seguimiento de los avances en los informes anuales de actividad (15.6.2007).	Finalizada	En ejecución	■□□□□	No cuantificable
12N	Con el fin de poder ofrecer eficazmente una garantía suplementaria, la Comisión llevará a cabo 300 auditorías en el sexto programa marco en 2007, frente a las 45 efectuadas en 2006. Además, una vez elaborado un enfoque sistemático de análisis y de muestreo de la población que se beneficia del sexto programa marco en la acción 16b, la Comisión procederá a la identificación y a la corrección de errores respecto de los beneficiarios que reciben la mayor parte del presupuesto. Se obtendrá asimismo al final de 2007 una imagen representativa del nivel y de la naturaleza de las irregularidades en el presupuesto de la investigación en su conjunto (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada		
13.1	Terminar, como solicitó Ecofin, el análisis de los controles actuales de los Fondos Estructurales a nivel sectorial y regional, así como del valor de los comunicados y declaraciones existentes, teniendo en cuenta los informes anuales que deben presentarse antes de junio de 2006 en virtud del artículo 13, y los resultados de las auditorías de la Comisión (31.3.2007).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
13.2	Actualizar en los informes anuales de actividad el modo utilizado por las direcciones generales para obtener una garantía a partir de las estructuras de control interno en lo que respecta a los Fondos Estructurales y a la agricultura durante el período 2007-2013 (31.12.2007).	Finalizada	En ejecución		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el Plan de acción	Evaluación de la finalización por la Comisión a 31.12.2007	Evaluación por el Tribunal del grado de realización a 31.12.2007	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2008) ⁽¹⁾	Evaluación preliminar por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2007 ⁽²⁾
14a	Divulgar buenas prácticas respecto de los controles de primer nivel para gestionar el riesgo de error que afecta a las operaciones subyacentes y recomendar a los Estados miembros que intensifiquen la comunicación de información a los beneficiarios, incluida la relativa a los controles y al riesgo de anulación de los fondos (30.6.2006).	Finalizada	Ejecutada	□□□□□	No cuantificable
14b	En el marco de los Fondos Estructurales y de la gestión centralizada indirecta en 2007-2013, proporcionar a los beneficiarios, o a los niveles intermedios, directrices en materia de controles y de responsabilidades en la cadena de control (31.12.2007).	Casi finalizada	En ejecución		
15	En el caso de los Fondos Estructurales, celebrar «contratos de confianza» con ocho Estados miembros, si existe un número suficiente de voluntarios, que servirán para preparar la aplicación de la nueva legislación y mejorar la garantía relativa a los gastos con arreglo a la legislación en vigor (31.12.2007).	Casi finalizada	En ejecución	■□□□□	No cuantificable
16a	Elaborar unas directrices, basándose en la experiencia obtenida, sobre la acreditación, la formación y el seguimiento de auditores externos en el ámbito de la investigación y de otras políticas internas (30.6.2007).	Finalizada	Ejecutada	■□□□□	No cuantificable
16b	Definir unos enfoques comunes en cuanto a la utilización del muestreo basado en el riesgo y del muestreo representativo en el ámbito de la investigación, de otras políticas internas y de las acciones exteriores (31.12.2007).	Finalizada	Ejecutada		
16c	Coordinar las normas de auditoría, la notificación del porcentaje de error, etc., en el caso de los Fondos Estructurales (31.12.2007).	Casi finalizada	En ejecución		

⁽¹⁾ Basado en un sistema de valoración de la Comisión de 1 a 5 casillas coloreadas.

⁽²⁾ La Comisión afirma también que el impacto de las diversas (sub-)acciones en la reducción de errores o en el refuerzo de la garantía se irá haciendo sentir cuando empiecen a tener efectos en los sistemas de control.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

... con una excepción notable

2.31. En marzo de 2007 se introdujo la subacción 11N con el fin de analizar si los sistemas de recuperación y de compensación de fondos funcionaban con eficacia, para lo cual se procedió a la identificación de los importes recuperados en 2005 y 2006 y su coherencia con los errores constatados durante los controles.

2.32. Pese a los considerables esfuerzos realizados, la Comisión no pudo presentar cifras íntegras y fiables con respecto a 2005 y 2006, ni tampoco pudo demostrar que la cifras presentadas se referían a los ejercicios en cuestión, tenían en cuenta todas las recuperaciones iniciadas por los Estados miembros y podían conciliarse de manera transparente con los estados financieros publicados.

2.33. La iniciativa de la Comisión de registrar en el sistema financiero y contable central datos completos sobre las recuperaciones efectuadas por ella a partir de 2008 constituye un avance positivo. El Tribunal observa, sin embargo, que en 2007 se perdió esta oportunidad.

Primera evaluación del impacto del Plan de acción

2.34. La Comisión realizó en febrero de 2008 su primera evaluación del impacto de su Plan de acción ⁽²⁵⁾ y llegó a la conclusión general de que las acciones habían comenzado a tener efectos, aunque destacaba pequeñas diferencias entre las subacciones (véase el **cuadro 2.3**). A efectos de aumentar la transparencia, la Comisión debería clarificar en qué basa su evaluación de tal impacto.

2.32. El capítulo 6 de las notas de las cuentas anuales de 2007 proporciona el mejor cálculo de las recaudaciones (véase también la respuesta al apartado 3.29). En el campo de la política de cohesión, la Comisión publica las cifras de las correcciones financieras que resultan de su propia actividad de control. Ya se han logrado mejoras por lo que se refiere a la fiabilidad de estos datos. La Comisión está tomando medidas para mejorar la comunicación de las correcciones efectuadas por los Estados miembros tras su actividad de control para garantizar su exhaustividad futura.

2.33. El coste de actualizar retroactivamente todos los documentos relativos a las notas de crédito y a las órdenes de recaudación para 2007 se consideró prohibitivo.

2.34. A partir de 2009, la elaboración de informes dejará de centrarse en la ejecución para centrarse en la evaluación del impacto. La Comisión proporcionará más información sobre la evaluación del impacto de cada acción en su primer informe de impacto a principios de 2009, mediante indicadores específicos de impacto para cada acción. No obstante, la Comisión ya puede demostrar el impacto real en algunas acciones, por ejemplo:

- (por lo que respecta a la acción 3) los modelos de control interno y el proceso reforzado de evaluación paritaria, junto con unas directrices más claras para las Direcciones Generales, han producido una mejora apreciable de los informes anuales de actividad, tal como se indica en el cuadro 2.1 del Tribunal,
- (por lo que respecta a la acción 8N) el estudio de caso ha producido mejoras en los informes transmitidos a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, lo que a su vez ha tenido como consecuencia que aumente el número de EFS que utilizan dichos informes en sus trabajos,
- (por lo que respecta a la acción 12) la estrategia de auditoría para el sexto programa marco de investigación ha sido declarada por el Tribunal «capaz de contribuir a un funcionamiento más eficaz de este control [ex post]».

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 final, p. 2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.35. Aunque el Tribunal reconoce que en gran medida el Plan de acción ha sido llevado a la práctica, no ha encontrado pruebas de que se haya producido una mejora directamente cuantificable y relacionada con las acciones, especialmente con las ligadas a la legalidad y regularidad de las operaciones. En su opinión, el impacto sólo podrá evaluarse a largo plazo, en la medida en que pueda ser cuantificable de forma objetiva.

2.36. El Tribunal observa que la Comisión tiene previsto presentar un primer informe anual a comienzos de 2009 sobre el impacto del Plan de acción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Conclusiones

2.37. El Tribunal hace constatar que en el ejercicio 2007 se han producido nuevos progresos en los sistemas de control y supervisión de la Comisión, entre los cuales destaca la mejora del proceso de elaboración de los informes anuales de actividad y de las declaraciones (apartado 2.8), la incidencia de las reservas pertinentes en la garantía proporcionada en las declaraciones de los directores generales (apartados 2.10 y 2.11) y una evolución en términos de mayor coherencia con las conclusiones de las observaciones específicas de la DAS (apartado 2.12).

2.38. Sin embargo, las auditorías del Tribunal pusieron de relieve que seguían existiendo insuficiencias en algunos informes anuales de actividad y declaraciones en cuanto al alcance y el ámbito de las reservas y la evaluación y el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión (apartados 2.13 y 2.14).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.35. *Se requerirá cierto tiempo para que la simplificación de las normas y la mejora de los controles de la Comisión tengan un efecto en la prevención de errores. Por otra parte muchas medidas se refieren a controles ex post y a la recaudación de los importes pagados por error en años posteriores a la comisión del error. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que el impacto solo puede evaluarse a largo plazo, tal como se establece en el informe de febrero de 2008 de la Comisión sobre el Plan de acción [COM(2008) 110 final]; véase también la respuesta al apartado 2.29.*

Algunas de las medidas del Plan de acción se mantendrán como parte del Plan de acción de la Comisión para mejorar su supervisión de los Estados miembros por lo que se refiere a los Fondos Estructurales.

2.37. *La Comisión se congratula de que el Tribunal reconozca los avances efectuados y se compromete a continuar sus esfuerzos. Por ejemplo, el proceso interno de examen de «evaluación paritaria» antes de la finalización de los Informes anuales de actividad ha contribuido a garantizar la coherencia y solidez de los informes. Este proceso se mejorará para los informes anuales de actividad de 2008, tal como se anuncia en el informe de síntesis.*

2.38. *La Comisión ha dado instrucciones a sus servicios a fin de que adopten medidas enérgicas para abordar las causas de las reservas formuladas en los Informes anuales de actividad de 2007, y supervisará de cerca los avances, prestando especial atención a las reservas recurrentes. En 2008 se transmitirán nuevas orientaciones a los servicios para promover una mayor coherencia al abordar el tratamiento de los riesgos de reputación y el vínculo entre los índices de error, el criterio de la importancia relativa y las reservas.*

Los directores generales evaluarán el funcionamiento del marco de control en su conjunto, y no solamente su eficacia en la prevención de errores. Tendrán en cuenta las medidas dirigidas a detectar y corregir errores, y prestarán la debida atención a los costes y beneficios de los controles, en especial por lo que respecta a los controles sobre el terreno. Varias

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.39. La Comisión ha podido demostrar un nivel elevado y constante de aplicación de las normas de control interno desde 2004 (véase el apartado 2.25) y, al final de 2007, ya había ejecutado más de dos tercios de las subacciones de su Plan de acción para un marco de control interno integrado (apartado 2.30).

2.40. Con todo, el Tribunal pone de manifiesto que la Comisión no puede demostrar que sus acciones destinadas a mejorar los sistemas de control y supervisión hayan sido eficaces para atenuar el riesgo de error en grandes ámbitos del presupuesto. El Tribunal no halla pruebas aún de que el impacto del Plan de acción sea el que reivindica la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

medidas fueron tomadas por la Comisión a fin de que los informes anuales de actividad de 2007 demuestren mejor el vínculo entre la eficacia de los sistemas de control interno y la base de la fiabilidad. Por ejemplo, se invitó a los directores generales a describir los «componentes» en los que se basaron para la fiabilidad y a explicar las razones de las divergencias que puedan existir entre ellos y el Tribunal. Estas divergencias se abordarán en 2008, tras lo cual las Direcciones Generales se referirán a ellas en su informe de actividad anual de 2008.

En opinión de la Comisión, las reservas efectuadas en los informes anuales de actividad de 2007 de las Direcciones Generales se atienen a los criterios de importancia relativa establecidos y abarcan todos los sistemas que padecen deficiencias importantes, habiéndose evaluado adecuadamente el impacto potencial de las reservas.

2.40. *Durante los últimos años, las mejoras llevadas a cabo en los marcos legislativos para los programas de financiación comunitaria, la mejora de las condiciones de control, la simplificación de las normas financieras y la introducción de los resúmenes anuales en la gestión compartida y la gestión centralizada indirecta han constituido iniciativas destinadas a mejorar el marco de control interno y disminuir el riesgo de error en las transacciones subyacentes.*

Es difícil evaluar el impacto de cada medida adoptada en 2006 y 2007 sobre el riesgo de error. Llevará cierto tiempo el que la simplificación de las normas y la mejora de los controles de la Comisión tenga un efecto en la prevención de errores. Por otra parte, muchas medidas se refieren a los controles ex post y a la recaudación de los importes pagados por error en los años posteriores a la comisión del error. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que el impacto solo puede evaluarse a largo plazo, y es plenamente consciente de la necesidad de demostrar el impacto de su Plan de acción: el informe de síntesis concluye que la Comisión hará todo lo posible para demostrar la eficacia de sus controles. El informe de síntesis también recalca que es esencial abordar las causas del error y que sus servicios suministrarán orientación sobre este tema.

El Plan de acción se diseñó para atender a lagunas específicas y la Comisión está tomando otras muchas medidas para mejorar sus sistemas de control interno. La propia evaluación del Tribunal indica que se están llevando a cabo mejoras en los sistemas de control interno (en particular, la estimación de los informes anuales de actividad ha mejorado en algunos casos).

La Comisión puede demostrar el impacto de algunas de las acciones, incluso en esta fase temprana, y presentará su primer informe de impacto anual a principios de 2009. Véanse también las respuestas a los apartados 2.26 y 2.35, y a los apartados 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 y 8.32, y 9.25.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

2.41. El Tribunal recomienda a la Comisión que prosiga sus esfuerzos destinados a reforzar los sistemas de control y supervisión de sus direcciones generales centrándose en las actuaciones siguientes:

- a) velar por que los informes anuales de actividad y las declaraciones presenten una evaluación coherente de los sistemas de control y supervisión, que sea compatible con las reservas (véanse los apartados 2.12 a 2.14);
- b) colaborar con los Estados miembros para mejorar la información contenida en los resúmenes anuales y demostrar cómo se ha utilizado esta información para obtener garantías o valor añadido para la garantía ofrecida en los informes anuales de actividad (apartado 2.19);
- c) realizar un seguimiento apropiado de las medidas correspondientes del Plan de acción para un marco de control interno integrado con el fin de garantizar un impacto real en los sistemas de control y supervisión (véase el apartado 2.35), en particular con respecto a la subacción 1 (simplificación), subacciones 10a y 10b (relación coste beneficio) y subacción 11N (sistemas de recuperación) (apartado 2.31).

2.42. El Tribunal recomienda que las autoridades legislativas y la Comisión se preparen para revisar la concepción de futuros programas de gastos sopesando los aspectos siguientes:

- a) simplificar la base del cálculo de los costes subvencionables y recurrir en mayor medida al pago de cantidades globales o porcentajes a tanto alzado en lugar del reembolso de costes reales;

2.41.

- a) *Aunque el director general sigue siendo el único responsable del informe anual de actividad y de cualquier reserva efectuada, el ejercicio de «evaluación paritaria» de los proyectos de informes anuales se ha reforzado para el ejercicio de 2007. Los informes de actividad anuales y las declaraciones presentan ahora en gran medida una evaluación coherente de los sistemas de supervisión y de control, considerados en su conjunto, y no solamente de su eficacia en la prevención de errores. Ello es compatible con las reservas. Por otra parte, la Comisión está mejorando el proceso de los Informes anuales de actividad en ciertos ámbitos, especialmente para garantizar la plena coherencia entre los servicios, y proseguirá sus esfuerzos a este respecto.*

Véanse también las respuestas a los apartados 2.12 a 2.14.

- b) *La Comisión presentará una nota de orientación revisada a los Estados miembros con recomendaciones para mejorar la calidad de sus resúmenes anuales de cara a 2008.*

Véase también la respuesta al apartado 2.19.

- c) *Un informe sobre el impacto del Plan de acción a finales de diciembre de 2008 se presentará a principios de 2009. La Comisión también efectuará el seguimiento de los resultados de las acciones 4, 10 y 11 en una comunicación de noviembre de 2008 cuyo objetivo será reactivar la discusión sobre el riesgo tolerable.*

Por lo que respecta a la política de cohesión, la Comisión ha hecho esfuerzos sustanciales para mejorar la calidad de los datos suministrados por los Estados miembros y está verificando actualmente la exhaustividad y exactitud de dichos datos.

Véase también la respuesta a los apartados 2.31 y 2.35.

2.42.

- a) *La Comisión acepta que es necesaria una nueva simplificación por lo que se refiere a los problemas de elegibilidad de los costes.*

La Comisión ya se ha comprometido, en su Plan de acción para un marco integrado de control interno, a presentar propuestas para unas normas simplificadas en las futuras rondas legislativas. Sin embargo, al no actuar sola, desearía que también la autoridad legislativa velara por que se incluyeran medidas de simplificación en la legislación futura.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión se ha comprometido a velar por que las futuras propuestas legislativas incluyan normas claras y directas por lo que respecta al uso ampliado de los importes a tanto alzado o de los pagos a tanto alzado.

Las normas actuales que regulan la política de cohesión ya permiten recurrir a los importes a tanto alzado en algunas circunstancias, y la Comisión estudiará las posibilidades de ampliar esta práctica, que actualmente solo es aplicable a un número limitado de categorías de costes. Por lo que respecta a los proyectos de inversión, dicha práctica es inadecuada debido a las normas de contratación y a las consideraciones de optimización de recursos.

La Comisión admite que es preciso proseguir la simplificación en el ámbito de la elegibilidad de los costes, en particular por lo que se refiere a los costes indirectos y de personal. La Comisión llama la atención sobre las limitaciones jurídicas del séptimo programa marco (VII PM) y sobre las dificultades que plantea la definición de importes a tanto alzado y de pagos a tanto alzado que sean representativos.

Por otra parte, la certificación ex ante del método de cálculo de los costes introducida en el séptimo programa marco constituye un paso importante hacia la simplificación. La Comisión se remite a las cuestiones discutidas en su respuesta a los apartados 7.20 y 7.21.

- b) redefinir los sistemas de control en función de sus resultados (el riesgo objetivo y el nivel de error aceptable resultante), en lugar de su información entrante como es el caso actual (el número de controles que han de efectuarse),
- c) avanzar en la elaboración del concepto de riesgo admisible.

- b) *La Comisión acepta esta recomendación, y estudiará la manera de ejecutarla en la práctica.*
- c) *La Comisión efectuará en el otoño de 2008 una comunicación sobre esta cuestión con objeto de reactivar la discusión interinstitucional sobre el riesgo tolerable.*

CAPÍTULO 3

Gestión presupuestaria

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.2
Observaciones	3.3-3.29
Infrautilización gestionada por los presupuestos rectificativos	3.3-3.6
Compromisos presupuestarios pendientes un 5,2 % superiores a los del ejercicio anterior	3.7-3.11
La norma del ejercicio N + 2 acelera los pagos	3.12-3.17
Informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera	3.18-3.20
Correcciones financieras/recuperaciones como parte del proceso presupuestario: necesidad de mejorar la gestión de las correcciones financieras y de la información correspondiente	3.21-3.29
Marco legal y organizativo	3.21-3.24
Ausencia de información completa y fiable de los Estados miembros	3.25-3.29
Conclusiones y recomendaciones	3.30-3.33

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo analiza las cuestiones derivadas de la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea en 2007, primer ejercicio del marco financiero plurianual 2007-2013. En particular, trata del porcentaje de ejecución presupuestaria y del nivel de compromisos presupuestarios pendientes, centrándose especialmente en la aplicación de la norma N + 2. Además, aborda las correcciones financieras y las recuperaciones resultantes de las insuficiencias de los sistemas o de pagos incorrectos de ejercicios anteriores, que deben tenerse en cuenta en el proceso presupuestario.

3.2. Con respecto a la gestión presupuestaria, una tarea esencial de la Comisión consiste en garantizar que los créditos asignados por el Consejo y el Parlamento en función de las prioridades políticas de la UE se utilizan conforme a la reglamentación y respetan los principios de buena gestión financiera. El análisis de la ejecución presupuestaria sólo constituye uno de los aspectos de una ejecución presupuestaria correcta. El presupuesto también debe respetar los principios de economía, eficiencia y eficacia, tema examinado en los informes especiales publicados por el Tribunal más que en el presente informe anual.

OBSERVACIONES

La infrautilización da lugar a presupuestos rectificativos

3.3. Los créditos presupuestarios adoptados para 2007 (presupuesto adoptado y presupuestos rectificativos) ascendieron a 126 400 millones de euros en compromisos y 113 800 millones de euros en pagos, un incremento del 5 % y del 6 % respectivamente con relación al presupuesto definitivo de 2006. Globalmente, el total de créditos presupuestarios de compromiso del ejercicio fue 2 500 millones de euros inferior al límite del marco financiero, mientras que los créditos de pago siguieron siendo inferiores en 10 000 millones de euros (véanse los **gráficos III y IV del anexo I**).

3.4. Los 7 presupuestos rectificativos adoptados durante el ejercicio se tradujeron en una disminución global de 167 millones de euros de los créditos para compromisos y una reducción de 1 650 millones de euros de los créditos para pagos. Esta última se ha visto esencialmente originada por el hecho de que el gasto fuera inferior a las previsiones en los ámbitos de competencia (500 millones de euros), políticas de cohesión (700 millones de euros), y agricultura y recursos naturales (500 millones de euros). La reducción de los créditos para pagos de este modo es reflejo de una buena gestión presupuestaria, ya que demuestra la capacidad de reaccionar ante los cambios y permite reducir el excedente presupuestario ⁽¹⁾ (los recursos propios pueden restituirse a los Estados miembros).

⁽¹⁾ El excedente presupuestario (resultado de la ejecución presupuestaria) resulta de la ejecución del presupuesto. No se trata de una reserva que pueda acumularse y utilizarse durante los ejercicios siguientes para financiar los gastos. Los ingresos inutilizados, que constituyen el excedente, se compensan con los recursos propios que deberán recaudarse para el ejercicio siguiente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.5. Los **gráficos III y IV del anexo I** facilitan información detallada sobre los créditos para compromisos y los créditos para pagos, así como sobre sus respectivos importes reales en 2007, por rúbrica del marco financiero y por ámbito político de la presupuestación por actividades (PA).

3.6. La Comisión elabora una serie de documentos (con solapamientos parciales) que contienen, entre los diversos datos sobre la ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas ⁽²⁾, la información siguiente:

- el excedente presupuestario se redujo de 1 900 millones de euros en 2006 a 1 500 millones de euros en 2007,
- los porcentajes de ejecución tanto en lo que respecta a los compromisos como a los pagos, de un 96 % y un 98 % respectivamente, siguen presentando niveles elevados, similares a los de 2006 (99 % y 96 %),
- no se anularon 1 200 millones de euros de créditos de pago sin utilizar (excluidos los ingresos afectados), sino que se prorrogaron de 2007 a 2008 o volvieron a programarse, lo que representa un nivel similar al del ejercicio anterior,
- en el ámbito de la cohesión [vinculado a los títulos 04, 05, 11 y 13 ⁽³⁾] la reducción de 745 millones de euros en los créditos de pago dio lugar a un porcentaje de ejecución final de casi el 100 % (habría sido de un 97 % si no se hubiese adoptado el presupuesto rectificativo). Las previsiones de pagos de los Estados miembros han mejorado en los últimos ejercicios. La sobrestimación global se redujo del 33 % en 2006 al 18 % en 2007.

3.6. Los documentos a los que hace referencia el Tribunal se han hecho con fines distintos (véase la respuesta al apartado 3.20).

- A pesar de que los Estados miembros siguen mejorando la exactitud de sus previsiones, estas todavía son demasiado incoherentes para poder ser utilizadas con fines presupuestarios. No obstante, si siguen mejorando, estas previsiones podrían constituir una herramienta útil para ayudar a garantizar que se mantengan unos índices de utilización elevados.

⁽²⁾ Puede obtenerse información detallada sobre la ejecución presupuestaria en 2007 consultando la parte II de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, ejercicio 2007, los documentos de la CE (DG Presupuestos) «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — 2007» y el informe relativo al análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2007 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007*), p. 57 y 58. No obstante, hay que tener en cuenta que las cifras indicadas en los distintos documentos no son totalmente coherentes y que existen ligeras variaciones.

⁽³⁾ Los títulos abarcan los ámbitos políticos siguientes: 04 — Empleo y asuntos sociales; 05 — Agricultura y desarrollo rural; 11 — Pesca y asuntos marítimos; 13 — Política regional.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos presupuestarios pendientes un 5,2 % superiores a los del ejercicio anterior

3.7. Los compromisos presupuestarios pendientes surgen como consecuencia directa de los gastos disociados, en los que la ejecución de los programas de gastos requiere varios años y los compromisos se contraen en ejercicios anteriores a los pagos correspondientes. Los incrementos excepcionales en los compromisos (por ejemplo, a raíz de las ampliaciones) y la infrautilización (imposibilidad de utilizar la totalidad de los créditos de pago presupuestados) pueden originar un aumento en el nivel de compromisos pendientes. Puesto que los compromisos son liquidados cuando se efectúan los pagos, el hecho de que los primeros excedan significativamente los segundos acarrea a largo plazo una acumulación estructural de compromisos pendientes y la repetición de esta situación de un ejercicio para otro ⁽⁴⁾.

3.8. Los compromisos presupuestarios pendientes (es decir, compromisos sin utilizar prorrogados para financiar gastos subsiguientes), principalmente en el marco de programas plurianuales, aumentaron en 6 855 millones de euros (5,2 %) pasando a 138 600 millones de euros. Si se consideran exclusivamente los ámbitos políticos financiados mediante créditos disociados, el importe de compromisos pendientes asciende a 136 000 millones de euros, lo que equivale a 1,9 años de compromisos o a 2,1 años de pagos al ritmo de ejecución de 2007 en los respectivos ámbitos políticos.

3.9. Los Fondos Estructurales constituyen la parte más importante de los compromisos pendientes. En este ámbito, dichos compromisos ascendieron a 84 000 millones de euros ⁽⁵⁾ (alrededor del 66 % del importe total), lo que representa 1,9 años de compromisos o 2,3 años de pagos al ritmo de ejecución de 2007. Sin embargo, 2007 fue el primer ejercicio del nuevo período de programación, con lo cual los anticipos corresponden a un 20 % aproximadamente del importe total de los pagos. Por este motivo, la comparación con los valores de referencia del ejercicio anterior de dos indicadores posibles (los compromisos pendientes al final del ejercicio frente a los créditos de compromiso o los pagos efectuados durante el ejercicio) no tiene tanto sentido como en ejercicios anteriores.

3.7-3.9. Los compromisos se presupuestan siempre a un nivel más alto que los pagos puesto que estos últimos se extienden sobre un período más dilatado que los compromisos. Por ello los compromisos aumentan, en general, cada año.

La regla $n + 2/n + 3$ aplicada en la política de cohesión garantiza la utilización de gran parte de los compromisos en un plazo de 2 a 3 años.

⁽⁴⁾ Véanse también los apartados 3.9 a 3.11 del informe anual relativo al ejercicio 2006.

⁽⁵⁾ Con respecto a la cohesión, véase el informe de la CE (DG Presupuestos) relativo al análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2007, p. 35.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.10. El 13 % de los compromisos sin utilizar (18 100 millones de euros) estaban relacionados con el Fondo de Cohesión, incluso si este solo constituía un 5 % aproximadamente del importe total de créditos de compromiso autorizados en 2007. Ello corresponde a un aumento de 2 700 millones de euros, es decir de alrededor del 15 % frente a 2006. El elevado nivel de compromisos presupuestarios pendientes por lo que se refiere al Fondo de Cohesión representa 2,5 años de compromisos o 4,2 años de pagos al ritmo de ejecución de 2007 y también refleja el hecho de que este fondo no está sujeto a la norma N + 2 (véanse los apartados 3.12 a 3.17). El porcentaje de ejecución relativo al Fondo de Cohesión fue inferior a lo esperado, especialmente en el caso de los proyectos en España, República Checa y Eslovenia. Un presupuesto rectificativo redujo los créditos de pago en 670 millones de euros (14 %).

3.11. Por lo que se refiere a los compromisos pendientes en los Fondos Estructurales del anterior período de programación 2000-2006, puede observarse ⁽⁶⁾ una reducción en un 41 %, pasando de 78 000 millones de euros (2,4 años de pagos al ritmo de ejecución de 2007) a 46 000 millones de euros [1,5 años de pagos al ritmo de ejecución de 2007 ⁽⁷⁾]. Sin embargo, los beneficiarios de los fondos solo disponen hasta el final de 2008 para efectuar pagos con el fin de permitir a la Comisión liquidar el saldo. En este contexto, dicha institución debe velar por que el cierre del anterior período de programación 2000-2006 no sufra retrasos que puedan repercutir negativamente en la ejecución de los nuevos programas adoptados para el período 2007-2013. El Tribunal constata una mejora considerable en el nuevo período de programación, dado que, gracias a la adopción de los programas a su debido tiempo, se ha comprometido más del 98 % de los créditos para 2007 en este ámbito político ⁽⁸⁾, frente al 50 % aproximadamente en 2000 para el anterior período de programación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.10. *Para muchos proyectos con cargo al Fondo de Cohesión, la fecha límite para los pagos es 2010. Para el nuevo período de programación, el Fondo de Cohesión está sujeto a la regla $n + 2/n + 3$.*

3.11. *La Comisión hará todo lo posible para evitar retrasos en el cierre de los programas 2000-2006, que se producirá esencialmente en 2010-2011. Para preparar el cierre, la Comisión emitió unas directrices en 2006 y organizó seminarios sobre este tema con los Estados miembros. También está procediendo a auditorías sobre la preparación del cierre por los Estados miembros [véase la acción 3.1 del Plan de acción de la Comisión de 19 de febrero de 2008 para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales, COM(2008) 97]. Si no se respeta la fecha límite para los pagos, la Comisión liberará los fondos que no se hayan gastado en el momento del cierre de los programas.*

⁽⁶⁾ Véase el informe de la CE (DG Presupuestos) relativo al análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2007, cuadros 5 y 6, p. 13.

⁽⁷⁾ Véase el informe de la CE (DG Presupuestos) relativo al análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2007, cuadro 10, p. 37.

⁽⁸⁾ A resultas de retrasos en la presentación de programas operativos o de las prolongadas negociaciones con los Estados miembros de que se trataba, se prorrogaron a 2008 los créditos de compromiso por un valor de 130 millones de euros; estos correspondían a un programa operativo de convergencia, a nueve programas de cooperación territorial y a seis programas de cooperación transfronteriza (IAP). Algunas acciones de asistencia técnica correspondientes también se aplazaron a 2008 y a 2009. Véanse al respecto el «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — ejercicio 2007» de la CE (DG Presupuestos) y el análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2007 (cuadro 3, p. 12).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La norma del ejercicio N + 2 acelera los pagos

3.12. Con respecto a las acciones estructurales, cuya ejecución suele abarcar un período plurianual, se introdujo un sistema de liberaciones de oficio en virtud del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales ⁽⁹⁾ para el período 2000-2006, con el fin de evitar que se repita de un ejercicio para otro una acumulación creciente de compromisos pendientes potencialmente anormales. Este mecanismo también se conoce con la denominación de norma del ejercicio N + 2.

3.13. Un análisis de los compromisos pendientes [«RAL» ⁽¹⁰⁾] por año de origen, tal y como se publicó en las cuentas anuales ⁽¹¹⁾, muestra la incidencia en el ámbito de los Fondos Estructurales de los esfuerzos realizados para liquidar los compromisos pendientes mediante pagos antes de la aplicación de la norma de liberación de oficio. En las cuentas anuales, los compromisos pendientes de a los tres últimos ejercicios del período 2000-2006 representan alrededor del 95 % de su importe total. En cambio, solo el 5 % de los compromisos pendientes que todavía no se han liquidado en el ámbito de los Fondos Estructurales se refieren a ejercicios anteriores.

3.14. Incluso si el mecanismo N + 2 ha favorecido la aceleración del proceso de pago (véase el apartado 3.15), puede observarse un incremento regular del importe acumulado de compromisos pendientes en el ámbito de los Fondos Estructurales (véase el **gráfico 3.1**), alcanzándose los 79 000 millones de euros al final de 2007 (véase también el apartado 3.7).

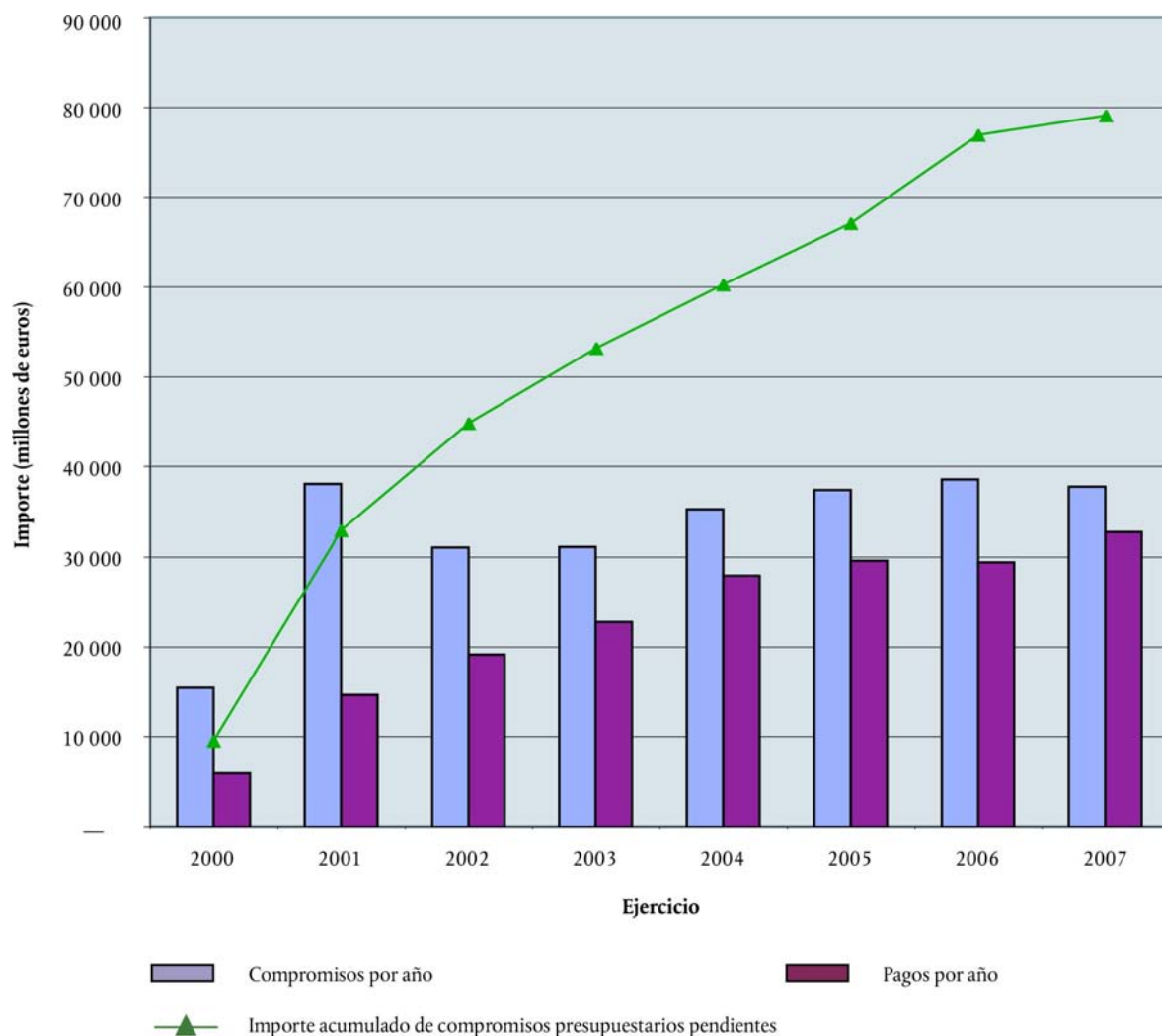
3.14. Como se indica en las respuestas de la Comisión al informe anual 2006 (puntos 3.9 y 3.10), la acumulación del saldo pendiente de liquidación durante el período transcurrido desde 1994 también se debe en parte a los cambios introducidos en el sistema de compromisos y de pagos durante el período 2000-2006 y a la ampliación. El efecto de los distintos períodos de programación se percibe claramente en el gráfico 21 de la página 38 del informe de la Comisión, de mayo de 2008, sobre el análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de 2007, que muestra la disminución natural de los compromisos pendientes de liquidación (RAL) con el paso del tiempo.

⁽⁹⁾ DO L 161 de 26.6.1999, p. 1.

⁽¹⁰⁾ Para los compromisos pendientes se utiliza con frecuencia el acrónimo en francés «RAL» correspondiente a «restant à liquider».

⁽¹¹⁾ Véanse las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, ejercicio 2007, cuadro 13b.

Gráfico 3.1 — Evolución del importe acumulado de compromisos pendientes en los Fondos Estructurales del período 2000-2007



Fuente: Cuentas anuales de las Comunidades Europeas, parte II: informes consolidados sobre la ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas.

3.15. La norma N + 2 ha dado lugar a liberaciones de oficio en solo una reducida proporción de casos (una media de alrededor de 200 millones de euros durante los tres últimos ejercicios). Dicho de otro modo, el sistema N + 2, basado en liberaciones automáticas potencialmente inminentes, tuvo el efecto previsto de favorecer la liquidación de compromisos a su debido tiempo. Sin embargo, podría producirse un efecto secundario no deseado si la aceleración del proceso de pago destinado a reducir los compromisos pendientes tuviera que lograrse aplicando procedimientos de control interno menos estrictos, lo que potenciaría el riesgo relativo a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes ⁽¹²⁾.

3.15. La Comisión tiene en cuenta este riesgo en sus trabajos de auditoría e interviene de la manera adecuada si comprueba que algunos Estados miembros han adoptado medidas inaceptables para evitar liberaciones de los compromisos en virtud de la regla n + 2.

⁽¹²⁾ Véase también el apartado 2.25 del informe anual relativo al ejercicio 2004.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.16. La flexibilización del mecanismo de liberación automática en el nuevo período de programación 2007-2013, con la introducción de la norma del ejercicio $N + 3$ para ciertos Estados miembros, podría invertir parcialmente esta tendencia en el curso de los próximos años ⁽¹³⁾. En el nuevo marco financiero, los compromisos vinculados a los Estados miembros sujetos a la norma $N + 3$ representan el 61 % del conjunto de los compromisos correspondientes al período 2007-2013.

3.17. En otros ámbitos políticos donde tienen cabida proyectos plurianuales y en los que no existe ningún sistema análogo a la norma $N + 2$ (por ejemplo, en las direcciones generales de Investigación, Sociedad de la Información y Medios de Comunicación o de Energía y Transportes), los compromisos pendientes no muestran una tendencia a la liquidación con la misma rapidez que en el caso de los Fondos Estructurales ⁽¹⁴⁾.

Informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera

3.18. Como se indicó en ejercicios anteriores, el informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera proporciona información considerable sobre la ejecución detallada del presupuesto, sobre los compromisos presupuestarios pendientes, así como sobre los motivos de una utilización inferior a la prevista. No obstante, siguen siendo posibles nuevas mejoras, en particular en lo que respecta al análisis de los datos relativos a los compromisos pendientes («RAL»).

3.19. Además, la información facilitada debería hacer una distinción más clara entre los distintos períodos de programación.

3.20. Otros documentos, como las cuentas anuales, también contienen información pertinente sobre la ejecución presupuestaria que no figura en el informe sobre la gestión presupuestaria y financiera (por ejemplo, sobre el resultado de la ejecución presupuestaria). Debe prestarse mayor atención a la coherencia de los datos presentados en los distintos documentos ⁽¹⁴⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.16. Como se indica en el informe del Tribunal para el ejercicio 2006 (punto 3.17), este efecto podría atenuarse mediante la aplicación de la regla $n + 2/n + 3$ a los proyectos del Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013. Para el nuevo Fondo de Desarrollo Rural, se sigue aplicando la regla $n + 2$.

3.17. Para las acciones de investigación financiadas por la UE, cada compromiso específico tiene su propia «fecha límite de ejecución» según la duración del proyecto. La duración de un proyecto varía de unos meses a varios años en función de la naturaleza de la acción. Según el artículo 77 del Reglamento financiero, cualquier importe que no se haya ejecutado seis meses después de la fecha límite de ejecución deberá ser objeto de una liberación. Los importes liberados corresponden a una infrautilización de las dotaciones atribuidas a los proyectos y, en algunos casos muy excepcionales, al cese anómalo de proyectos por problemas científicos o financieros.

3.18. La Comisión conviene en que sigue siendo posible introducir mejoras.

3.19. En el informe sobre el análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de 2007 figura información sobre este extremo.

3.20. La Comisión no considera que el resultado de la ejecución presupuestaria deba figurar también en el informe sobre la gestión presupuestaria y financiera, puesto que la definición de los créditos del ejercicio en este cálculo contable (cuyo objetivo es calcular los importes que hay que restituir a los Estados miembros) lógicamente es distinta de la del análisis tradicional de la ejecución. Además, en materia de ingresos, el informe se limita a los recursos propios.

⁽¹³⁾ Artículo 93, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, existen diferencias entre las cuentas anuales y el «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera» en cuanto a los importes relativos a la ejecución del presupuesto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión hace todo lo posible por atribuir un elevado grado de coherencia a los datos publicados en sus distintos documentos. No obstante, estos documentos se elaboran para distintos fines. Un análisis válido de la ejecución y de sus ajustes presupuestarios en el marco de la gestión presupuestaria debe basarse en el marco financiero, concediéndose prioridad a los créditos aprobados y a los créditos prorrogados. No se ajustan a esta estructura ni las cuentas anuales (que se centran en el informe de ejecución en cuanto a la utilización, la anulación y la prórroga de todos los créditos autorizados), ni el presupuesto (nomenclatura por ámbito político que incluye gastos tanto administrativos como operativos). Dicho de otra forma, los datos sobre la ejecución deben estructurarse de varias maneras distintas en los documentos de la Comisión, y algunas cifras, que aparentemente cubren el mismo ámbito, en realidad se basan en definiciones (ligeramente) distintas.

Correcciones financieras/recuperaciones como parte del proceso presupuestario: necesidad de mejorar la gestión de las correcciones financieras y de la información correspondiente

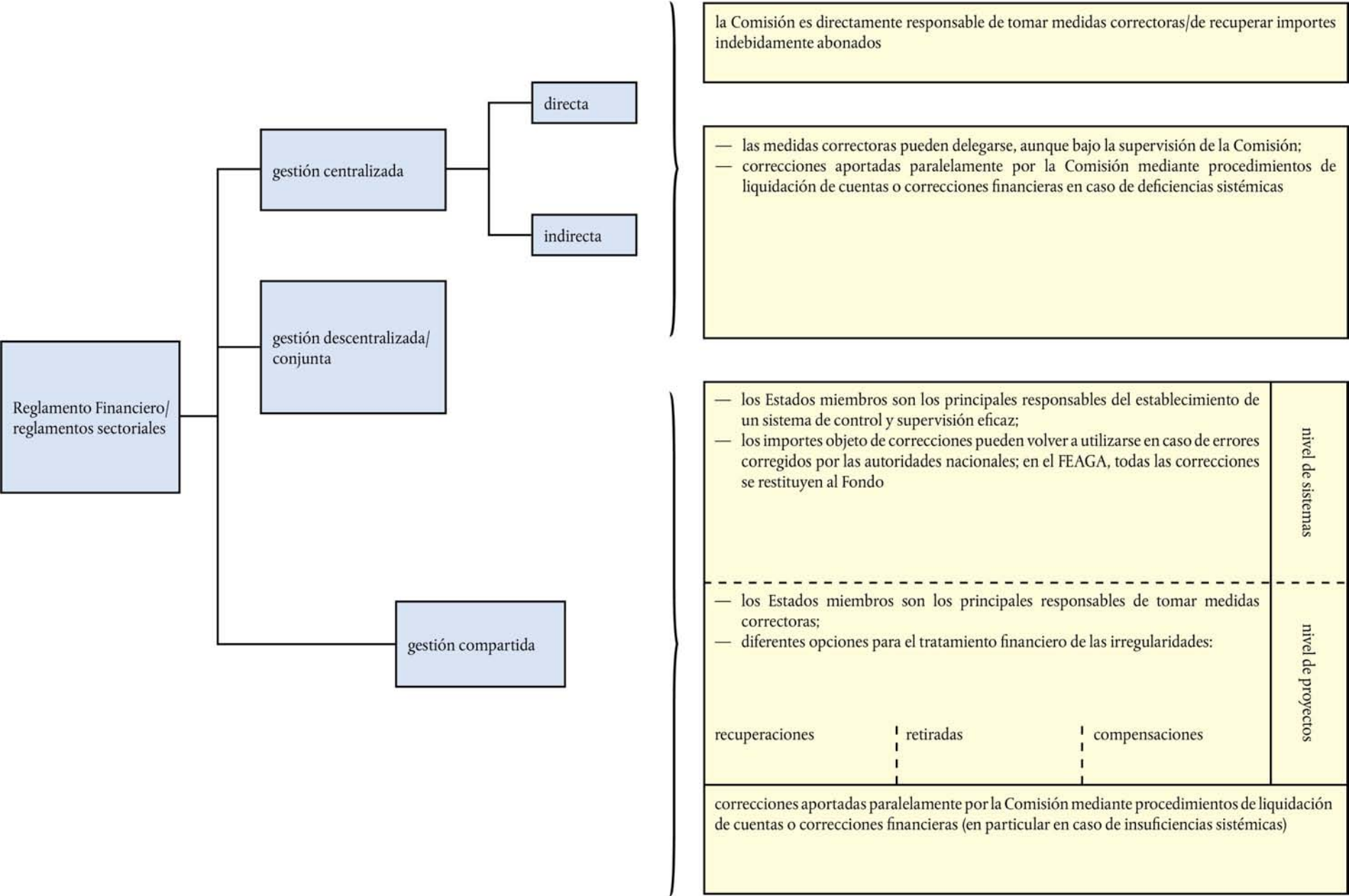
Marco legal y organizativo

3.21. El primer subapartado del artículo 274 del Tratado CE dispone que «la Comisión ejecutará el presupuesto [...] bajo su propia responsabilidad» y «los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera». Por consiguiente, la responsabilidad final de la ejecución correcta del presupuesto recae en la Comisión.

3.22. El Reglamento financiero distingue diferentes modos de gestión para la ejecución presupuestaria, cada uno de los cuales precisa sistemas de control y supervisión adecuados con el fin de evitar o detectar y corregir los errores en los pagos.

3.23. Dada la interrelación entre las disposiciones jurídicas del Tratado, del Reglamento financiero y de los reglamentos sectoriales en lo que respecta a la gestión y control financieros, el reparto de competencias y la estructura correspondientes de los distintos instrumentos en materia de correcciones financieras es de una extrema complejidad. El **gráfico 3.2** proporciona una visión de conjunto simplificada de los distintos elementos del marco legal, así como de su interacción.

Gráfico 3.2 — Marco legal y mecanismos resultantes para la aplicación de correcciones financieras



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.24. En el caso de la gestión centralizada directa (ejecución del presupuesto por los servicios de la Comisión, por ejemplo en el caso de los gastos administrativos y de ciertas áreas de la investigación, energía y transporte) y de la gestión centralizada indirecta (ejecución del presupuesto por las entidades delegadas, por ejemplo las agencias ejecutivas), la responsabilidad de la ejecución, incluida la aplicación de medidas correctoras apropiadas, recae únicamente en la Comisión. En el caso de los gastos en gestión compartida –especialmente agricultura y cohesión– la responsabilidad de la correcta ejecución presupuestaria, que abarca la recuperación de pagos indebidos, incumbe en primer lugar a los Estados miembros ⁽¹⁵⁾. Sin embargo, en caso de que estos no consigan corregir los gastos irregulares ni establecer sistemas de control y supervisión eficaces para evitar el reembolso de tales gastos o realizar correcciones, la Comisión aplica correcciones financieras a través de procedimientos de liquidación de cuentas o de procedimientos similares ⁽¹⁶⁾.

Ausencia de información completa y fiable de los Estados miembros

3.25. Como en ejercicios anteriores, la fiscalización del Tribunal permitió encontrar pruebas de errores significativos en importantes ámbitos del gasto de la UE en gestión compartida y constatar que la mayor parte de los errores se producen a nivel de los beneficiarios finales. Los mecanismos de recuperación, así como el nivel de recuperaciones efectuadas, deberían reflejar el tipo y alcance de los riesgos que presentan. Aunque resulte difícil, debido a la complejidad y diversidad de los regímenes de ayuda de la UE, llevar a cabo una evaluación global de la eficacia del funcionamiento de los mecanismos de corrección a nivel de los Estados miembros, el Tribunal no halló suficientes elementos probatorios de que los mecanismos de corrección plurianuales de ciertas acciones de la UE (por ejemplo, empleo y asuntos sociales o política regional) sean acordes con el riesgo que entrañan.

3.25. *No se puede proceder a una recuperación hasta que no se han confirmado las constataciones derivadas de la auditoría en el marco de un procedimiento contradictorio con la entidad objeto de la auditoría, cuyo resultado, en determinadas ocasiones, es que se abandona o se modifica la constatación. Por consiguiente, es inevitable que el nivel de las recuperaciones no esté a la altura de los riesgos detectados por las auditorías.*

La Comisión, que ha llevado a cabo considerables esfuerzos para mejorar la calidad de los datos sobre recuperaciones proporcionados por los Estados miembros, está procediendo a una comprobación del carácter exhaustivo y de la exactitud de dichos datos. Por lo tanto, se han hecho efectivamente progresos en cuanto a la presentación de elementos de prueba fidedignos sobre el funcionamiento de los mecanismos de corrección plurianuales.

⁽¹⁵⁾ En el caso del FEAGA, todas las correcciones se restituyen al Fondo. En los Fondos Estructurales, los Estados miembros retiran los gastos irregulares constatados en sus trabajos de control y auditoría de los gastos declarados correspondientes al programa o proyecto de que se trate. Esta retirada se efectúa inmediatamente tras la detección de los gastos irregulares, o una vez recuperados del beneficiario los importes indebidamente abonados. Los recursos de los Fondos Estructurales así liberados pueden volver a utilizarse.

⁽¹⁶⁾ Normas similares a las previstas para la gestión compartida se aplican en caso de gestión descentralizada o conjunta cuando la Comisión ejecuta el presupuesto en colaboración con organizaciones internacionales u otros organismos independientes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.26. En la actualidad, la información proporcionada relativa a los mecanismos de corrección aplicados a nivel de los Estados miembros no está completa ni es fiable en lo que respecta a las políticas de cohesión. En cuanto a la agricultura, el Tribunal duda de la fiabilidad de la información facilitada (véase el apartado 5.44). La Comisión todavía no cuenta con información completa o plenamente fiable sobre las consecuencias para los beneficiarios del gasto de la UE, así como para los presupuestos comunitario y nacionales.

3.27. Los mecanismos de corrección no incluyen necesariamente la recuperación, de manos de los distintos beneficiarios, de los importes abonados en exceso. Por ejemplo, si dichos importes son poco elevados es posible que su recuperación no resulte rentable o que los procedimientos de control no hayan permitido identificar a cada beneficiario individual responsable de la declaración excesiva (como en el caso de porcentajes de error extrapolados a partir de muestras que se emplean como base para las correcciones). Además, cuando se imponen correcciones financieras a los Estados miembros con motivo de la constatación de insuficiencias en sus sistemas de control y supervisión, los importes correspondientes no suelen recuperarse de los beneficiarios.

3.28. En los casos mencionados en el apartado 3.27, las correcciones acaban siendo financiadas por los contribuyentes nacionales, en lugar de por los beneficiarios responsables de la declaración excesiva. Por consiguiente, el efecto disuasorio directo de los sistemas de control y sanciones se ve limitado, y pueden volver a producirse errores. No obstante, la eficacia de los procedimientos de recuperación también debe juzgarse en función de su impacto en el refuerzo de los sistemas de control y supervisión (y, en consecuencia, en la disminución del riesgo de error en el futuro).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.26. En las notas que acompañan a las cuentas anuales de las Comunidades Europeas para el ejercicio 2007, la Comisión incluyó un nuevo capítulo dedicado a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas. Este capítulo pretende exponer brevemente el procedimiento establecido para recuperar los importes abonados indebidamente y presentar la mejor estimación posible del importe total recuperado.

Las correcciones financieras a nivel de los Estados miembros en el ámbito de la política de cohesión se comunican anualmente a la Comisión y los datos se publican en el informe anual sobre los Fondos Estructurales. Como se ha indicado en la respuesta al punto 3.25, la Comisión toma medidas para mejorar la fiabilidad y la exhaustividad de esta información. En virtud de los procedimientos de información obligatoria que establece el Reglamento (CE) nº 1681/94, se transmiten datos sobre recuperación de importes con cargo a beneficiarios en asuntos individuales; dichos datos se encuentran también disponibles en los sistemas de seguimiento de los Estados miembros. La Comisión se centra en obtener información exhaustiva y fidedigna que permita demostrar que el presupuesto de la UE se ha protegido mediante la exclusión de financiaciones irregulares.

En cuanto a los gastos agrícolas, la Comisión considera que la información que recibió de los Estados miembros es completa y fidedigna en grado suficiente, puesto que no se ha descubierto ninguna divergencia con una incidencia significativa. No obstante, la Comisión, que reconoce que existen posibilidades de mejora, revisó en consecuencia las directrices de este ámbito para el ejercicio 2008. Seguirá, también, efectuando un seguimiento riguroso de la situación (véase la respuesta al apartado 5.44).

3.27-3.28. Los Estados miembros tienen la obligación de recuperar de los beneficiarios las sumas indebidamente abonadas cada vez que resulte necesario, y es un hecho que, en general, sí proceden a estas recuperaciones. Cuando los errores son achacables a deficiencias de los sistemas de gestión y de control quizás no sea demasiado oportuno proceder a una recuperación frente a un beneficiario no culpable. Cuando se apliquen correcciones globales o por extrapolación, las autoridades nacionales solo podrán ejercitar acciones de recuperación contra beneficiarios individuales en los casos en los que la irregularidad se haya demostrado. El mecanismo de corrección está destinado, en primer lugar, a excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se hayan efectuado con arreglo a las normas comunitarias, protegiéndose con ello el presupuesto de la Comunidad frente a gastos que no deban imputársele. Cuando la Administración del Estado miembro asume los costes a su cargo, las correcciones a tanto alzado o por extrapolación protegen el presupuesto comunitario e incitan a las autoridades a impedir que se produzca este tipo de deficiencia. Por consiguiente, las correcciones a tanto alzado o por extrapolación son un medio importante para mejorar los sistemas de gestión y de control de los Estados miembros y prevenir con ello los pagos irregulares en favor de beneficiarios finales o de velar por que se detecten y corrijan tales pagos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.29. Basándose en su examen de los sistemas y procedimientos de recuperación y de presentación de informes al respecto, el Tribunal concluye que la Comisión debería ⁽¹⁷⁾:

- elaborar una lista descriptiva del conjunto de procedimientos de recuperación aplicados por los Estados miembros y la Comisión, con el fin de lograr una mayor transparencia en los mecanismos de corrección existentes,
- establecer un vínculo claro entre los errores detectados por los controles y las recuperaciones o ajustes resultantes (compensación) de los importes declarados por los beneficiarios, así como garantizar que este proceso sea objeto de un seguimiento y comunicación adecuados,
- relacionar las recuperaciones y ajustes de los importes declarados con el año durante el cual se produjeron los errores o irregularidades, obteniendo así una base para evaluar la eficacia de los mecanismos de corrección plurianuales,
- cuantificar los importes recuperados de los beneficiarios finales responsables de una declaración excesiva y las correcciones financieras abonadas por el presupuesto nacional, es decir, por los contribuyentes,
- garantizar que los Estados miembros comunican a su debido tiempo información exhaustiva y fiable sobre las retiradas y las recuperaciones, efectuadas o pendientes, en particular con respecto a los Fondos Estructurales,
- evaluar en qué medida son eficaces las correcciones financieras para favorecer el refuerzo de los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.29. La Comisión reitera su voluntad de seguir aportando mejoras a la información disponible sobre las recaudaciones y las correcciones financieras efectuadas por ella misma o por los Estados miembros.

— Información en las cuentas de la Comisión:

Las notas que acompañan a las cuentas anuales del ejercicio 2007 incluyen un capítulo sobre la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el que se exponen brevemente los procedimientos existentes para recuperar dichas sumas.

En dicho capítulo se presenta, asimismo, la mejor estimación posible del importe total de las recuperaciones, a partir de la información de que se dispone. Dicha información no tiene en cuenta todavía todas las recuperaciones efectuadas mediante deducción de un pago posterior gestionadas por la propia Comisión. Solo incluye los datos provisionales sobre las recuperaciones efectuadas por los Estados miembros en el ámbito de la política de cohesión.

Para mejorar más todavía la información sobre los errores corregidos por la Comisión, en 2008 esta última aportó modificaciones al sistema de contabilidad financiera «ABAC» con el fin de establecer un vínculo claro entre los errores o irregularidades detectados en el marco de los controles y las recuperaciones o los ajustes de los importes declarados por los beneficiarios. Estas modificaciones permitirán, asimismo, relacionar las recuperaciones y los ajustes de los importes declarados con los años en que se produjeron los errores o se cometieron las irregularidades, para que la Comisión pueda evaluar la eficacia de los sistemas de recuperación plurianuales, con arreglo a la recomendación del Tribunal.

— Información obtenida de los Estados miembros:

En el sector agrícola, los importes recuperados con cargo a los beneficiarios finales se declaran a la Comisión y se incluyen en las cuentas de 2007 y en las notas que acompañan a estas últimas, lo mismo que las correcciones financieras con cargo a los Estados miembros. Todas las decisiones relativas a correcciones financieras se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea; además, el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural incluye información exhaustiva sobre las relaciones financieras entre la Comisión y los Estados miembros, y sobre la recuperación por estos últimos de las sumas indebidamente abonadas con cargo a los beneficiarios finales.

Del mismo modo, en el caso de los gastos con cargo a las acciones estructurales, también se consignan en las cuentas las correcciones financieras decididas por la Comisión. Si se trata de correcciones a escala nacional, los Estados miembros deben presentar informes anuales a la Comisión sobre las correcciones que hayan efectuado mediante la anulación o la recuperación de subvenciones y las recuperaciones pendientes al final del año. La Comisión presentó la información obtenida de los Estados miembros para 2006 en un anexo al informe anual de 2006 sobre los Fondos Estructurales [SEC(2007) 1456] y publicará los datos de 2007 en el informe

⁽¹⁷⁾ Algunos de estos elementos fueron mencionados en la respuesta del vicepresidente Kallas a la pregunta escrita n° 21 del Parlamento Europeo (COCBU) en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión relativo al ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

correspondiente. Las medidas específicas que figuran en el Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en marco de la gestión compartida de las acciones estructurales [COM(2008) 97 final], responden a la necesidad de mejorar más todavía la comunicación en esta materia. Dichas medidas incluyen controles in situ destinados a evaluar el grado de fiabilidad y de exhaustividad de la información suministrada.

La Comisión evalúa de forma permanente la eficacia de los sistemas de supervisión y de control en los Estados miembros y presenta sus conclusiones, en particular en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales interesadas. Si se detectan graves deficiencias, la Comisión procederá, como en años anteriores, a suspender los pagos y, si el Estado miembro no toma las medidas acordadas para mejorar los sistemas, impondrá correcciones financieras.

En cuanto a los gastos agrícolas, el Tribunal reconoció en el pasado que los sistemas de supervisión y de control de los Estados miembros habían mejorado (véase, por ejemplo, el informe anual del Tribunal para 2006). La Comisión considera que dichas mejoras son, por lo menos en parte, consecuencia de la aplicación de sus recomendaciones por los Estados miembros y de las correcciones financieras que se les impuso.

- evaluar la adecuación del tipo de mecanismos de corrección que deben utilizar la Comisión y los Estados miembros, respectivamente, así como la intensidad con la que deben ser aplicados, en función de la relación coste-eficacia ⁽¹⁸⁾.

- Costes del control:

La Comisión está terminando su evaluación de los costes del control en el caso de la agricultura, el FEDER y la gestión centralizada directa. Los resultados constituirán la base de una comunicación de la Comisión hacia finales de 2008 destinada a reactivar el debate interinstitucional sobre el nivel de riesgo asumible.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.30. Con relación al inicio del anterior período de programación, 2007 se caracteriza por una mejora considerable en la utilización de los créditos de compromiso durante este primer año del nuevo período de programación. El ritmo de ejecución de los gastos en 2007 sigue siendo elevado. En el caso del ámbito político de cohesión, los créditos de pago iniciales se redujeron en 745 000 millones de euros mediante presupuestos rectificativos.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario) (DO C 107 de 30.4.2004, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.31. Los Estados miembros mejoraron sus previsiones de gastos en el ámbito de los Fondos Estructurales mediante la reducción del porcentaje de sobrestimación que pasó del 33 % en 2006 a un 18 % en 2007 ⁽¹⁹⁾.

3.32. Los compromisos presupuestarios pendientes para los gastos disociados permanecen en un nivel muy elevado que sobrepasa el total de los créditos presupuestarios de compromiso para 2007. El sistema de liberaciones de oficio favoreció una relativa mejora a este respecto en el ámbito de las acciones estructurales. Sin embargo, existe el riesgo de que la aceleración del proceso de pago dé lugar a procedimientos de control interno menos estrictos con respecto a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La Comisión no debe olvidar esta cuestión al considerar la instauración de normas similares en otros ámbitos de actividades plurianuales, como la investigación, la energía y el transporte o la sociedad de información y los medios de comunicación.

3.33. La información sobre la gestión de las medidas correctoras y su impacto debe ser objeto de mejoras significativas para permitir evaluar la eficacia de los mecanismos de corrección plurianuales relativos al gasto de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.31. *A pesar de que los Estados miembros siguen mejorando la exactitud de sus previsiones, estas todavía son demasiado incoherentes para poder ser utilizadas con fines presupuestarios. No obstante, si siguen mejorando, estas previsiones podrían constituir una herramienta útil para garantizar que se mantengan unos índices de utilización elevados.*

3.32. *La Comisión tiene en cuenta el riesgo en cuestión en sus tareas de auditoría e interviene adecuadamente cuando constata que algunos Estados miembros adoptan medidas inaceptables para evitar liberaciones de compromisos en virtud de la regla n + 2.*

3.33. *La Comisión ha mejorado y sigue mejorando la información disponible (véase el apartado 6.5 de las cuentas de 2007).*

En el caso de los Fondos Estructurales, en las cuentas de 2007 figura información exhaustiva sobre las correcciones aplicadas por la Comisión. También se presentó información detallada en el anexo del informe anual de 2006 sobre los Fondos Estructurales. Se aportarán nuevas mejoras en el informe de 2007, en particular, en lo referente a las correcciones efectuadas por los Estados miembros.

En el ámbito agrícola ya se ha publicado toda la información pertinente, que puede ser examinada y comprobada, incluidas las correcciones impuestas por la Comisión a los Estados miembros y la recuperación efectuada por estos últimos de las sumas indebidamente abonadas frente a los beneficiarios finales.

⁽¹⁹⁾ Mientras que en el caso del Fondo de Cohesión, el porcentaje de sobrestimación se incrementó de un 32 % en 2006 a un 54 % en 2007.

CAPÍTULO 4

Ingresos

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	4.1-4.3
Características especiales de los ingresos	4.1-4.3
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	4.4-4.45
Alcance de la fiscalización	4.4-4.10
Recursos propios tradicionales	4.4-4.7
Recursos propios IVA y RNB	4.8-4.10
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	4.11-4.15
Recursos propios tradicionales	4.11-4.14
Recursos propios IVA y RNB	4.15
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	4.16-4.39
Recursos propios tradicionales	4.16-4.19
Recurso propio IVA	4.20-4.25
Recurso propio RNB	4.26-4.39
Conclusiones y recomendaciones generales	4.40-4.45
Recursos propios tradicionales	4.42
Recurso propio IVA	4.43
Recurso propio RNB	4.44-4.45
Seguimiento de observaciones anteriores	4.46

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

Características específicas de los ingresos

4.1. Los ingresos del presupuesto de la Unión Europea se componen de los recursos propios y de otros ingresos. La principal diferencia con respecto a 2006 es que, en 2007, las correcciones y recaudaciones efectuadas en el contexto del Fondo Europeo de Garantía Agrícola y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, así como el importe temporal de reestructuración, se anotan como ingresos afectados en lugar de compensarlos con los gastos (2 448 millones de euros o el 2,1 % de los ingresos) ⁽¹⁾.

4.2. Como puede verse en el **cuadro 4.1**, **gráfico 4.1** y **gráfico 4.2**, los recursos propios constituyen, con diferencia, la principal fuente de financiación del gasto presupuestario (93,5 %).

Cuadro 4.1 — Ingresos de los ejercicios 2006 y 2007

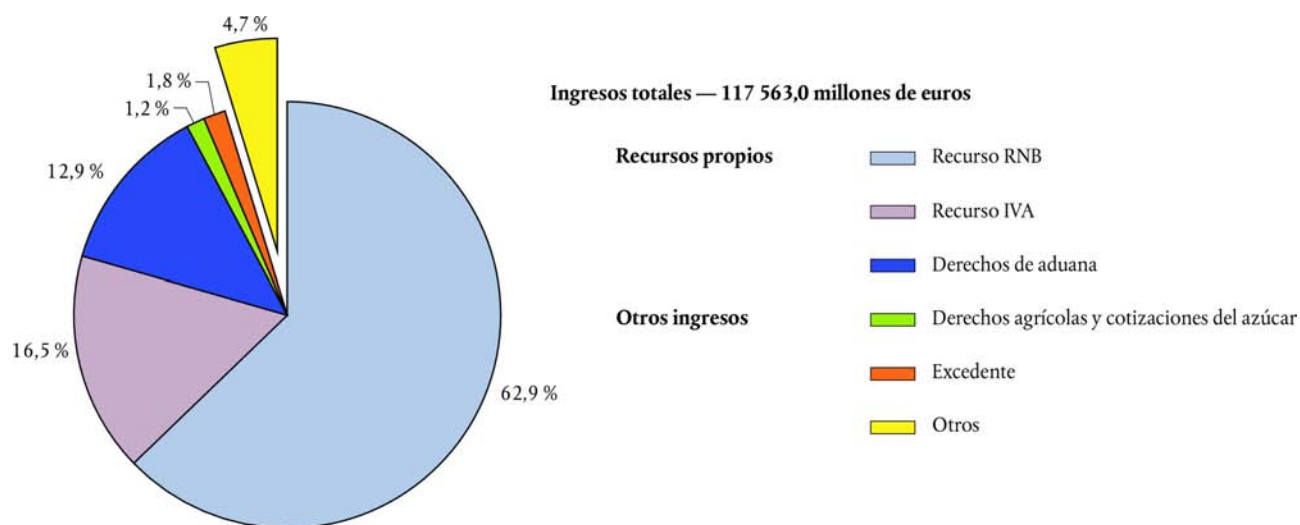
(millones de euros)

Tipo de ingresos y partida presupuestaria correspondiente	Ingresos efectivos en 2006	Desarrollo del presupuesto 2007		Ingresos efectivos en 2007	Cambio % (2006 a 2007)
		Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 <i>Recursos propios tradicionales (tras deducción del 25 % por costes de recaudación)</i>	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Derechos agrícolas (capítulo 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Cotizaciones «azúcar» e «isoglucosa» (capítulo 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Derechos de aduanas (capítulo 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 <i>Recurso IVA</i>	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Recurso IVA del ejercicio en curso (capítulo 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Saldos correspondientes a ejercicios anteriores (capítulo 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 <i>Recurso RNB</i>	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Recurso RNB del ejercicio en curso (capítulo 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Saldos correspondientes a ejercicios anteriores (capítulo 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 <i>Desequilibrios presupuestarios</i>	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Corrección en favor del Reino Unido (capítulo 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Cálculo definitivo de la corrección en favor del Reino Unido (capítulo 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Cálculo intermedio de la corrección en favor del Reino Unido (capítulo 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 <i>Otros ingresos</i>	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Excedente disponible del ejercicio anterior (capítulo 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Ingresos diversos (títulos 4 a 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Gran Total	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Fuente: Presupuestos y presupuestos rectificativos de 2007; Cuentas anuales de las Comunidades Europeas, 2007.

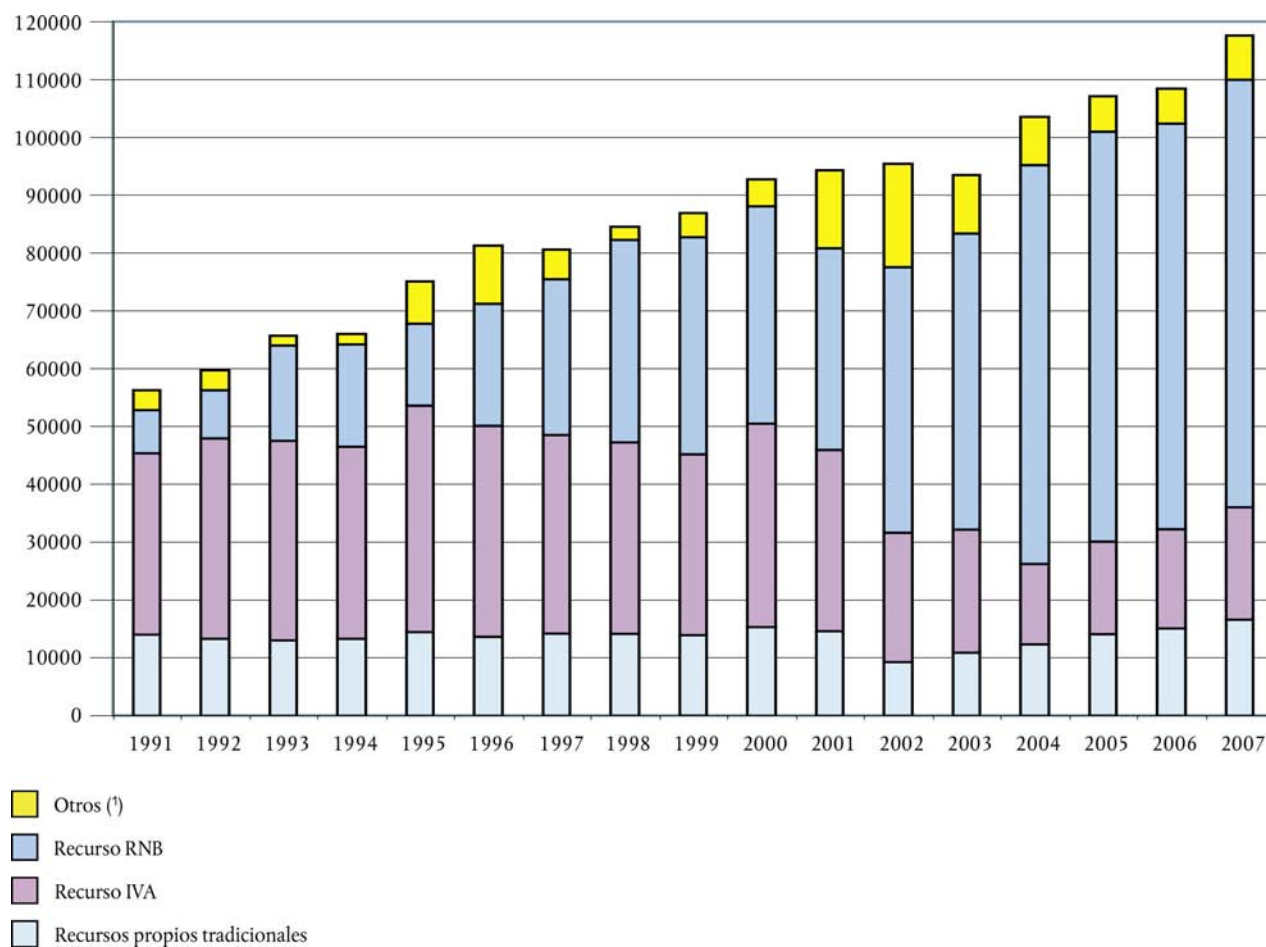
⁽¹⁾ Artículo 34 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo de 21 de junio de 2005 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

Gráfico 4.1 — Desglose de los ingresos efectivos en 2007



Fuente: Desglose de los ingresos efectivos en 2007.

Gráfico 4.2 — Evolución de las fuentes de ingresos efectivos 1991 a 2007



(1) Contiene excedente del ejercicio anterior e ingresos diversos.

Fuente: Cuentas anuales de las Comunidades Europeas, 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.3. Existen tres categorías de recursos propios: los recursos propios tradicionales ⁽²⁾ (derechos de aduanas, derechos agrícolas y cotizaciones del azúcar) (14,1 %), los recursos propios calculados sobre la base del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por los Estados miembros (16,5 %) y los recursos propios basados en la renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros (62,9 %) ⁽³⁾.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización***Recursos propios tradicionales***

4.4. Los riesgos principales que entraña la recaudación de los recursos propios tradicionales son la evasión de los derechos por el contribuyente, los errores de cálculo o la falta de constatación de derechos debido a anomalías no detectadas, así como a errores en la contabilización de los derechos constatados por parte de los Estados miembros que reducen o retrasan los importes puestos a disposición de la Comisión. La fiscalización de las operaciones subyacentes a las cuentas efectuada por el Tribunal no puede abarcar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

4.5. En seis Estados miembros, el Tribunal examinó sendas muestras aleatorias de 30 declaraciones de importación ⁽⁴⁾ y evaluó los sistemas de control y supervisión en dichos Estados miembros y en la Comisión.

4.6. En el marco de este trabajo de auditoría, se efectuó una revisión de la organización de supervisión aduanera y de los sistemas nacionales de contabilidad de los recursos propios, así como una evaluación del papel supervisor del CCRP ⁽⁵⁾. Asimismo, se examinaron las cuentas de recursos propios tradicionales de la Comisión y se analizó el flujo de derechos con el fin de obtener garantías razonables de que los importes contabilizados eran completos y correctos.

⁽²⁾ Los recursos propios tradicionales son recaudados en nombre de la Unión Europea por los Estados miembros, que retienen el 25 % en concepto de costes de recaudación.

⁽³⁾ Los recursos propios IVA y RNB son contribuciones resultantes de la aplicación de tipos uniformes a las bases imponibles del IVA armonizadas de los Estados miembros o a la RNB de los Estados miembros, calculados conforme a la normativa comunitaria.

⁽⁴⁾ El Tribunal selecciona Estados miembros para someterles a una auditoría en profundidad de manera cíclica, examinando con más frecuencia a los principales contribuyentes. En el caso del ejercicio 2007, los países fiscalizados fueron Bulgaria, Dinamarca, Alemania, España, Rumanía y Portugal.

⁽⁵⁾ Comité Consultivo de Recursos Propios, conforme al artículo 20 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1). El Comité está compuesto de representantes de los Estados miembros y de la Comisión y sirve de enlace entre ésta y aquéllos en asuntos de recursos propios. Examina cuestiones relativas a la aplicación del sistema de recursos propios, así como a las estimaciones de estos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.7. Por otra parte, se efectuó un examen específico del régimen de depósito aduanero en la Comisión y en siete Estados miembros ⁽⁶⁾.

Recursos propios IVA y RNB

4.8. Los principales riesgos que afectan a la percepción de estos recursos se deben al hecho de que las cuentas nacionales se elaboran a partir de datos estadísticos y estimaciones, y a la complejidad del marco jurídico.

4.9. Los recursos propios IVA y RNB reflejan estadísticas macroeconómicas cuyos datos subyacentes no pueden fiscalizarse directamente. Por este motivo, la auditoría del IVA/RNB tuvo como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos preparados por los Estados miembros, y a continuación evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión para el tratamiento de los datos hasta su anotación final en las cuentas definitivas. La fiscalización abarcó, pues, la elaboración del presupuesto anual y la exactitud de las contribuciones de los Estados miembros, así como los sistemas de control y supervisión de la Comisión, concebidos para ofrecer garantías razonables de que los recursos propios están correctamente constatados y recaudados, y las funciones de los comités CCRP ⁽⁷⁾ y RNB ⁽⁸⁾.

4.10. El 7 de junio de 2007 el Consejo aprobó una nueva Decisión sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2007/436/CE, Euratom) ⁽⁹⁾, que entrará en vigor con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2007. Esta decisión introduce un tipo uniforme de referencia para el recurso propio basado en el IVA (0,30 %) y conlleva reducciones adicionales en las contribuciones basadas en el IVA y en la RNB de determinados Estados miembros para el período 2007-2013 ⁽¹⁰⁾. En consecuencia, las contribuciones de los Estados miembros de 2007 basadas en el IVA y en la RNB se recalcularán retroactivamente al término del procedimiento de ratificación, que se espera tenga lugar a comienzos de 2009.

⁽⁶⁾ Bélgica, República Checa, Francia, Italia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

⁽⁷⁾ Véase la nota 5.

⁽⁸⁾ El artículo 4 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1) (Reglamento RNB) hace referencia al comité RNB, compuesto por representantes de la Comisión y de los Estados miembros. Cada año el comité examina los datos RNB remitidos por los Estados miembros y emite un dictamen sobre el carácter correcto de dichos datos a efectos de recursos propios con respecto a su fiabilidad, comparabilidad y exhaustividad.

⁽⁹⁾ DO L 163 de 23.6.2007, p. 17.

⁽¹⁰⁾ Tipos de referencia de IVA reducidos para Austria, Alemania, Países Bajos y Suecia, e importantes reducciones de las contribuciones basadas en la RNB de Países Bajos y Suecia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes***Recursos propios tradicionales***

4.11. Los recursos propios tradicionales son recaudados por los Estados miembros, que los anotan en el sistema contable de la Hacienda estatal («contabilidad A») y los ponen a disposición de las Comunidades. Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en una contabilidad separada («contabilidad B»).

4.12. El Tribunal observó que las declaraciones de los Estados miembros a la Comisión estaban exentas de errores significativos de legalidad y regularidad. Sin embargo, se observaron insuficiencias que, pese a no ser lo suficientemente significativas para afectar la conclusión global, deberían corregirse.

4.13. Con respecto a la contabilidad A, en Dinamarca los datos introducidos en el sistema de despacho electrónico por los operadores económicos a menudo no reflejaban la realidad de la importación y por consiguiente no eran fiables, lo que ha dado lugar a un pago insuficiente a la Comisión. En Portugal los derechos recaudados por vía ejecutiva son contabilizados y puestos a disposición de la Comisión con retraso sistemático.

4.14. Como en años anteriores, la fiscalización del Tribunal detectó problemas en relación con la contabilidad B, en particular los siguientes:

- hubo casos en que se despacharon mercancías a libre práctica sin que se hubiera pagado o garantizado el importe de la deuda aduanera,
- se anotaron en la contabilidad B deudas aduaneras no impugnadas cubiertas al menos en parte por garantías, pese a que las partes cubiertas por la garantía debían haberse puesto a disposición,

4.13. *La Comisión está dando seguimiento a estas constataciones con las autoridades concernidas. Se tomarán medidas para recuperar todos los recursos propios no percibidos y los intereses adeudados a causa de los retrasos.*

4.14. *A menudo, las cuentas B son gestionadas a nivel local por aduanas individuales, por lo que puede existir un riesgo elevado de que se produzcan errores aislados. Así pues, el análisis de la exactitud de la contabilidad B es un tema habitual de las inspecciones de la Comisión. Además, en 2007 la Comisión ofreció a los Estados miembros directrices específicas sobre la correcta utilización de dichas cuentas.*

- *La Comisión estudiará esta constatación con el Estado miembro concernido.*
- *La Comisión ya estaba abordando este problema con el Estado miembro en el que la constatación era sistemática a raíz de una inspección realizada en 2007. Los tres casos restantes mencionados por el Tribunal se analizarán con los Estados miembros concernidos.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- una garantía global prestada por un depositario no era considerada como tal, dando lugar a una contabilización errónea y sistemática en la contabilidad B de las deudas recaudadas *a posteriori*.

Recursos propios IVA y RNB

4.15. El Tribunal concluyó que el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros, así como su pago, no contenían errores significativos.

Evaluación de los sistemas de control y supervisión**Recursos propios tradicionales**

4.16. Las fiscalizaciones sobre el terreno del Tribunal confirmaron que en general los sistemas de control y supervisión de las aduanas y de la contabilidad de los recursos propios tradicionales fiscalizados funcionaban correctamente. Asimismo, el Tribunal revisó las inspecciones llevadas a cabo por la Comisión, cuyo resultado era que, en general, los sistemas de percepción de los recursos propios eran satisfactorios pero que la gestión de la contabilidad B seguía siendo un ámbito en el que se observaban insuficiencias.

Régimen de depósito aduanero

4.17. El régimen suspensivo de depósito aduanero permite el almacenamiento de mercancías no comunitarias sin que estén sujetas a derechos de importación o medidas de política comercial mientras estén almacenadas en instalaciones o bajo un sistema de inventario autorizado como depósito aduanero ⁽¹⁾.

4.18. Sobre la base de la información recibida de los Estados miembros, el Tribunal estima que el 20 % de los recursos propios tradicionales se recauda a partir de mercancías que previamente han sido almacenadas en un depósito aduanero en la Comunidad. El riesgo principal es que dichas mercancías pueden sustraerse a la vigilancia aduanera y desviarse al mercado interno sin que se paguen los derechos debidos o sin ser objeto de otras medidas relacionadas con la importación. Para limitar este riesgo, solo debería autorizarse a gestionar un depósito aduanero a los operadores fiables ⁽²⁾ y su gestión tiene que ser controlada por las aduanas de los Estados miembros. No obstante, las disposiciones jurídicas comunitarias no definen el nivel mínimo de verificación que se ha de llevar a cabo para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- *La Comisión analizará este aspecto con el Estado miembro concernido, pero considera posible que se trate de un error local. En la inspección de los depósitos aduaneros que llevó a cabo en 2005 no solo no se detectaron errores similares, sino que se confirmó que las instrucciones nacionales se ceñían a la legislación comunitaria en la materia.*

4.18. *El riesgo es todavía menor porque las autoridades aduaneras pueden exigir una garantía (artículo 88 del código aduanero comunitario). Si un Estado miembro opta por no exigirla y posteriormente resulta incapaz de recuperar una deuda aduanera, la Comisión lo considerará responsable de los recursos propios correspondientes.*

Además, corresponde a los Estados miembros determinar los métodos y la frecuencia de los controles aduaneros. La normativa comunitaria solamente define niveles mínimos de verificación en un pequeño número de casos sujetos a riesgos particulares.

⁽¹⁾ Artículos 84 a 90 y 98 a 113 del código aduanero comunitario [Reglamento (CEE) n° 2913/92 (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1)] junto con los artículos 496 a 535 de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario [Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1)].

⁽²⁾ Artículo 86 del código aduanero comunitario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.19. El Tribunal examinó los sistemas establecidos para autorizar y supervisar los depósitos aduaneros. En general consideró que los sistemas funcionaban bien, aunque observó las siguientes deficiencias:

- un tercio de los expedientes de autorización comprobados no contenían pruebas de que los sistemas de contabilidad de existencias fueran conformes a los requisitos comunitarios ⁽¹³⁾. El Tribunal observó deficiencias en la contabilidad de existencias y discrepancias entre los datos que figuraban en dicha contabilidad y las existencias reales en los depósitos aduaneros,
- en cuatro de los siete Estados miembros visitados se observó que la selección de las mercancías para su examen por la aduana no se efectuaba con arreglo a criterios de riesgo ⁽¹⁴⁾ mediante la incorporación de perfiles de riesgo en el sistema informatizado de declaración aduanera,
- se observaron las siguientes disfunciones en los sistemas de control interno, con el riesgo de salidas no autorizadas al mercado doméstico y de pérdida de ingresos: dos depósitos aduaneros habían utilizado por error el mismo número de licencia de depósito, permitiendo que las mercancías importadas se almacenaran en un depósito aduanero distinto del declarado en la aduana. En otro caso, un depositario, que debería haber presentado a la aduana las mercancías en cada salida, estaba utilizando unos procedimientos de salida simplificados, eludiendo así los controles,
- el Tribunal observó que la frecuencia de las auditorías posteriores al despacho aduanero en depósitos aduaneros era tan escasa que incrementaba el riesgo de pérdida de ingresos por caducidad ⁽¹⁵⁾. Por otra parte, existían pocas pruebas de que los depósitos que habían de ser objeto de tales auditorías se seleccionaran con arreglo a criterios de riesgo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.19.

- *La Comisión estudiará esta constatación con los Estados miembros concernidos. En su caso, se pedirá a los Estados miembros pertinentes que tomen medidas correctoras cuando no se solventen las discrepancias sobre las existencias.*
- *Esta constatación se estudiará con los Estados miembros concernidos.*
- *La duplicación del número de licencia ha sido corregida por el Estado miembro interesado, y su servicio de auditoría ha localizado todas las mercancías y determinado que todos los derechos se justificaron adecuadamente. Dicho Estado miembro está mejorando también sus sistemas de control interno para que el error no se reproduzca. Por lo que se refiere a la utilización de procedimientos simplificados no autorizados, se ha pedido al Estado miembro pertinente que tome medidas correctoras.*
- *La Comisión ya ha abordado esta cuestión con uno de los Estados miembros concernidos a consecuencia de una inspección de 2006 y se le está dando seguimiento. Analizará esta constatación con los otros tres Estados miembros afectados.*

Recurso propio IVA**Reservas**

4.20. Las reservas son un mecanismo empleado para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de las declaraciones del IVA presentadas por los Estados miembros una vez transcurrido el plazo legal de cuatro años. De las 35 reservas suprimidas en 2007 ⁽¹⁶⁾, ocho correspondían a 1997 o a ejercicios

4.20. *Está previsto que en breve se supriman otras dos reservas anteriores a 1998, y en 2008 se hará una visita especial centrada específicamente en la concepción, con el Estado miembro interesado, de una estrategia que permita suprimir la reserva que data de 1989.*

⁽¹³⁾ Artículos 515 a 516 de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario.

⁽¹⁴⁾ Artículo 4, letra f) de las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario.

⁽¹⁵⁾ De conformidad con el artículo 221, apartado 3 del Código Aduanero Comunitario, la comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera.

⁽¹⁶⁾ Además en seis casos distintos, tres en Alemania y tres en Italia, una reserva se había suprimido parcialmente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

anteriores. Al 31 de diciembre de 2007, quedaban pendientes 21 reservas correspondientes a 1997 o ejercicios anteriores (incluidas dos respecto de 1989 y 1993) (véase el **cuadro 4.2**).

Cuadro 4.2 — Reservas relativas al IVA a 31 de diciembre de 2007

Estados miembros	Número de reservas pendientes al 31.12.2006	Reservas formuladas en 2007	Reservas suprimidas en 2007	Número de reservas pendientes al 31.12.2007	Ejercicio más antiguo al que corresponden las reservas
Bélgica	8	4	4	8	1989
Dinamarca	1	0	1	0	
Alemania	17	9	8	18	1999
Grecia	16	3	9	10	1998
España	5	1	0	6	1999
Francia	3	1	0	4	1993
Irlanda	12	0	0	12	1998
Italia	13	3	2	14	1995
Luxemburgo	1	0	0	1	1997
Países Bajos	1	1	0	2	2002
Austria	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Finlandia	6	1	0	7	1995
Suecia	11	1	3	9	1995
Reino Unido	4	3	2	5	1998
Chipre	0	3	0	3	2004
Rep. Checa	0	1	0	1	2004
Estonia	0	0	0	0	
Letonia	0	1	0	1	2004
Lituania	0	2	0	2	2004
Hungría	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polonia	0	3	0	3	2004
Eslovaquia	3	2	0	5	2004
Eslovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Rumanía	0	0	0	0	
Total	119	53	35	137	

Fuente: Comisión Europea.

4.21. No existe un instrumento eficaz que garantice que los Estados miembros presenten información adecuada en unos plazos claramente definidos y que permita así a la Comisión decidir la supresión de las reservas pendientes. En su recomendación sobre la aprobación de la gestión con respecto a 2006, el Consejo volvió a instar a la Comisión a que, en cooperación con los Estados miembros, continuara sus esfuerzos para que se supriman las reservas en unos plazos razonables.

4.21. Las disposiciones legales actuales representan un equilibrio que refleja el planteamiento cooperativo que debe existir entre la Comisión y los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión está revisando las disposiciones que aplica para gestionar las reservas con el fin de hacer tales disposiciones más dinámicas. Las reservas se clasificarán por categorías para facilitar la identificación de aquellas en relación con las cuales sea más urgente adoptar medidas. Se introducirán visitas de gestión centradas exclusivamente en estrategias que permitan avanzar hacia la supresión de las reservas. La Comisión adoptará también un planteamiento más dinámico a la hora de analizar si la incoación de procedimientos de infracción podría resultar beneficiosa en algunos casos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.22. Los cambios introducidos durante 2007 en la base imponible del IVA de la UE-27 tras el trabajo de control efectuado por la Comisión tuvieron como resultado un ajuste positivo en el agregado del recurso IVA de alrededor de 50 millones de euros. Además, las revisiones al alza de la RNB de Grecia (véase el apartado 4.28), que a su vez incidieron en la nivelación ⁽¹⁷⁾ dieron lugar a un incremento en la contribución de IVA de este Estado miembro de cerca de 300 millones de euros.

4.23. El Tribunal examinó las pruebas justificativas de la supresión de las 35 reservas de 2007. En general, el trabajo de la Comisión a tal efecto fue satisfactorio, aunque se identificó el siguiente problema: cuando la Comisión acepta los datos revisados de un Estado miembro y a continuación procede a suprimir la reserva correspondiente, debería introducir inmediatamente los datos revisados en su base de datos financieros y ajustar el importe de recursos propios debidos. Esto no se hizo en el caso de cuatro reservas suprimidas y por consiguiente el recurso propio basado en el IVA no se ha calculado correctamente.

Supervisión de la aplicación de la directiva del IVA

4.24. La Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD) se encarga de velar por la correcta aplicación de la directiva del IVA. Cuando la Comisión considera que un Estado miembro no cumple sus obligaciones con arreglo a dicha directiva, puede llevar el caso ante el Tribunal de Justicia después de haber pasado por una fase precontenciosa (procedimiento de infracción — artículo 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). En 2007 se produjeron cinco casos de este tipo, de los cuales tres incidieron de manera negativa en los recursos propios procedentes del IVA. Con respecto a los dos casos efectivamente presentados al Tribunal de Justicia en 2007, el tiempo medio transcurrido desde el registro del caso hasta la presentación del recurso fue de 29 meses. Los tres casos restantes, que se remontan a 2003-2005, aún no se habían presentado al Tribunal al final de 2007, pese a que la decisión de hacerlo se adoptó en junio del mismo año.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.23. Ya se han realizado los cambios de la base de datos, y el efecto financiero total es ligeramente inferior a los 12 millones EUR durante los cinco años de las reservas. Además, se han introducido procedimientos nuevos que amplían la consulta interservicios sobre el contenido de los informes de control. Estos procedimientos deberían constituir una salvaguardia contra casos similares en el futuro.

4.24. A menudo, el contexto legal en los Estados miembros es complejo y detallado y exige un análisis pormenorizado. La Comisión presta especial atención a la preparación de los casos centrados en la interpretación de la legislación sobre imposición indirecta, teniendo en cuenta la cuantía de los «recursos propios» de que se trata y el requisito de unanimidad para modificar la legislación. Al mismo tiempo, en relación con los casos relativos a los recursos propios, la Comisión logra en términos generales un índice de avance equivalente al de los demás casos complejos y detallados de aplicación inadecuada del Derecho comunitario. Aunque esto no influya sobre su gestión de los casos, la Comisión reclama las cantidades adeudadas, más intereses de demora, en la corrección de infracciones.

En términos más generales, la Comisión ha modificado recientemente sus procedimientos con el fin de aumentar la frecuencia de la toma de decisiones y reducir así los retrasos que se producían cuando se recibían notificaciones de Estados miembros poco antes de que se fuera a adoptar el siguiente paso del procedimiento, con lo que los casos pueden avanzar tan pronto como haya concluido el análisis de la nueva información. La Comisión corre el riesgo de perder un caso por razones de procedimiento si no tiene en cuenta en su totalidad los elementos aportados por los Estados miembros. Por último, en ocasiones la preparación de la demanda que se debe plantear al Tribunal de Justicia puede resultar difícil a raíz de la complejidad de los hechos, la legislación aplicable o las cuestiones jurídicas planteadas.

⁽¹⁷⁾ De conformidad con el artículo 2, apartado 1, letra c) de la Decisión 2000/597/CE, Euratom (DO L 253 de 7.10.2000, p. 42), las bases imponibles de IVA que han de tenerse en consideración para calcular las contribuciones de IVA de los Estados miembros no deben exceder del 50 % de la RNB/PNB de cada Estado miembro.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.25. Durante estos períodos la directiva del IVA no se aplicó correctamente, lo que puede haber reducido el importe de IVA percibido por los Estados miembros y por consiguiente pudo tener una incidencia en los recursos propios basados en el IVA.

4.25. *Cualquier posible efecto sobre los recursos basados en el IVA será tenido en cuenta retroactivamente cuando el Tribunal de Justicia dicte sobre los casos correspondientes.*

Recurso propio RNB**Datos anuales sobre la RNB**

4.26. Antes del 22 de septiembre de cada año los Estados miembros han de facilitar a la Comisión (Eurostat) las cifras para el agregado RNB y sus componentes (cuestionario RNB) que abarcan el ejercicio anterior y cualquier revisión efectuada en las cifras de ejercicios precedentes. Junto con estas cifras, los Estados miembros deben transmitir un informe sobre la calidad de los datos relativos a la RNB (informe de calidad sobre la RNB), que expondrá el modo en que se ha calculado el agregado, describirá todo cambio significativo aportado a los procedimientos y estadísticas básicas utilizados y explicará las revisiones realizadas sobre las estimaciones anteriores de la RNB ⁽¹⁸⁾. Las cifras anuales facilitadas por los Estados miembros pueden dar lugar a ajustes en los saldos RNB calculados en ejercicios anteriores ⁽¹⁹⁾.

4.27. En su reunión de 25 de octubre de 2007, el Comité RNB consideró que, teniendo en cuenta las reservas existentes, los datos de los Estados miembros de la UE-15 eran adecuados para su utilización a efectos de recursos propios. Por lo que respecta a los Estados miembros de la UE-12, el Comité RNB no pudo formarse una opinión sobre los datos porque el análisis de los inventarios RNB ⁽²⁰⁾ acababa de comenzar (véase el apartado 4.40).

4.28. Los datos incluidos en el cuestionario PNB ⁽²¹⁾/RNB de 2007 de Grecia reflejaban un incremento retroactivo de entre el 8,5 % y el 9,9 % para los ejercicios 1995 a 2005. En el cuestionario PNB/RNB de 2006 Grecia había remitido unos datos revisados que mostraban unos incrementos de entre el 13 % y el 26 %, lo que representaba una revisión excepcionalmente significativa. Al considerar que no disponía de información suficiente sobre los datos revisados y los cambios metodológicos subyacentes transmitidos por Grecia, el comité RNB había decidido que se utilizara, a efectos de recursos propios, la serie existente no revisada hasta que la Comisión hubiera verificado por completo los nuevos datos e informado al comité RNB de los resultados de dicha verificación ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Artículo 2, apartados 2 y 3 del Reglamento RNB.

⁽¹⁹⁾ El artículo 10, apartado 8 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo establece que las posibles modificaciones introducidas en el PNB/RNB de los ejercicios anteriores darán lugar a un ajuste del saldo obtenido para cada Estado miembro. Asimismo, señala que después del 30 de septiembre del cuarto año siguiente a un determinado ejercicio, las posibles modificaciones del PNB/RNB no se contabilizarán, salvo en aquellos puntos notificados antes de dicho vencimiento por la Comisión o por el Estado miembro.

⁽²⁰⁾ El artículo 3 del Reglamento RNB establece lo siguiente: «Los Estados miembros facilitarán a la Comisión (Eurostat), [...] un inventario de los procedimientos y las estadísticas básicas utilizados para calcular la RNB y sus componentes de acuerdo con el SEC 95. [...]».

⁽²¹⁾ Producto nacional bruto.

⁽²²⁾ Véase el apartado 4.24 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.29. En 2007 Grecia solo remitió un cuestionario RNB/PNB resumido sin componentes RNB/PNB y una breve nota explicativa en lugar de un informe de calidad. Aunque el Comité RNB consideraba que, con la debida consideración de las reservas existentes, los nuevos datos RNB/PNB notificados en 2007 eran adecuados a efectos de recursos propios (véase el apartado 4.27), invitó al Instituto Nacional de Estadística (INE) griego y a Eurostat a continuar su cooperación en los asuntos pendientes, incluidos algunos cálculos más detallados.

4.30. La Comisión había efectuado previamente visitas de inspección en junio y en septiembre de 2007 para verificar el inventario griego y calculó las estimaciones de las cifras revisadas del PIB ⁽²³⁾ del ejercicio de referencia 2000. El incremento total era coherente con la revisión incluida en el cuestionario PNB/RNB 2007.

4.31. La Comisión y el INE griego establecieron un plan de acción para proseguir con los trabajos a fin de completar el cálculo de los componentes de las cuentas nacionales. En noviembre de 2007, la Comisión subrayó la importancia de comprobar la conciliación entre las revisiones totales y los cambios vinculados a las reservas específicas, así como la necesidad de que el INE griego proporcionara documentación completa al respecto. El plan de acción exigía asimismo que el INE griego enviara las cifras oficiales detalladas de conformidad con el SEC 95 para la transmisión de los datos de la contabilidad nacional ⁽²⁴⁾ antes del 10 de diciembre de 2007.

4.32. Al no contar con información completa sobre el RNB/PNB exigido por el Reglamento RNB (véase el apartado 4.29) y puesto que, en febrero de 2008, aún no se disponía de la información detallada sobre los componentes PNB/RNB ni de la documentación sobre las reservas exigida por el plan de acción (véase el apartado 4.31), el Tribunal no pudo revisar el cálculo del PNB/RNB de los ejercicios 1995-2006, ni comprobar si los componentes del PNB/RNB revisados por Grecia están cubiertos por reservas específicas formuladas para el periodo 1995-2001. Por consiguiente, el Tribunal no pudo evaluar la exactitud de los ajustes aplicados a los saldos RNB de estos ejercicios anteriores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.29. a 4.32. Las principales correcciones de las cifras griegas del PIB propuestas por la Comisión tenían su origen en la misión que realizó en Grecia y se presentaron pormenorizadamente (en especial, en el documento GNIC/094) y se debatieron en la reunión del Comité RNB de 6 de septiembre de 2007. En dicho Comité, los expertos en contabilidad nacional de los Estados miembros apoyaron las correcciones propuestas. Las cifras del PNB/RNB para 1995-2006 notificadas por Grecia en octubre de 2007 se ajustan a esas correcciones. En su reunión de 25 de octubre de 2007, el Comité RNB se mostró de acuerdo con el proceso y los resultados de la labor de verificación llevada a cabo por Eurostat en cooperación con los expertos en RNB de los Estados miembros y en estrecha consulta con el propio Comité RNB. La Comisión está dando seguimiento al plan de acción trazado para concluir el cálculo de los componentes de la contabilidad nacional griega. El Instituto Nacional de Estadística griego envió a Eurostat los datos del programa de transmisión del SEC 95 el 14 de diciembre de 2007. Eurostat comprobó los datos y formuló observaciones, después de lo cual, el 4 de marzo de 2008, el Instituto Nacional de Estadística griego envió datos revisados, teniendo en cuenta las observaciones de ESTAT e incluyendo datos para el año 2007. Eurostat comunicará los resultados de los asuntos pendientes en sus verificaciones al Comité RNB y al Tribunal de Cuentas. Atendiendo la petición del Comité RNB, la Comisión ha continuado su cooperación con el Instituto Nacional de Estadística griego sobre algunos cálculos más detallados, y espera que la mayoría de las reservas se puedan suprimir en breve. La Comisión seguirá informando al Comité RNB y al Tribunal de Cuentas sobre los avances en este ámbito.

⁽²³⁾ Producto interior bruto.

⁽²⁴⁾ Reglamento (CE) n° 1392/2007 del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo en lo relativo a la transmisión de datos de las cuentas nacionales (DO L 324 de 10.12.2007, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Reservas

4.33. Al comienzos de 2007 quedaban pendientes 43 reservas relativas específicamente al PNB/RNB ⁽²⁵⁾ del período 1995 a 2001. Durante 2007 la Comisión suprimió 18 reservas, dejando un saldo de 25 pendientes al final del ejercicio (véase el **cuadro 4.3**). Estas reservas se refieren bien a fuentes obsoletas subyacentes a determinadas estimaciones, o bien a aspectos metodológicos o de recopilación ⁽²⁶⁾. Salvo en el caso de Grecia (véase el apartado 4.29), la mayor parte de los problemas subyacentes ya han sido resueltos por los Estados miembros mediante la transmisión de los datos anuales de la RNB en 2007 o en ejercicios anteriores.

Cuadro 4.3 — Reservas específicas relativas al PNB/RNB a 31 de diciembre de 2007

Estados miembros	Número de reservas específicas pendientes al 31.12.2006	Reservas específicas formuladas en 2007	Reservas específicas suprimidas en 2007	Número de reservas específicas pendientes a 31.12.2007
Bélgica	0	0	0	0
Dinamarca	3	0	3	0
Alemania	0	0	0	0
Grecia	7	0	0	7
España	5	0	5	0
Francia	3	0	3	0
Irlanda	4	0	4	0
Italia	4	0	0	4
Luxemburgo	8	0	0	8
Países Bajos	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Finlandia	3	0	3	0
Suecia	0	0	0	0
Reino Unido	6	0	0	6
Total	43	0	18	25

Fuente: Comisión Europea.

4.34. Por lo que respecta al período 2002 a 2004, existen reservas generales sobre los datos de la RNB de los Estados miembros de la UE-15 hasta que se analicen los inventarios RNB actualizados. Al final de 2007 no se habían formulado reservas generales sobre los Estados miembros de la UE-10, puesto que sus datos de la RNB relativos a 2004 seguirán abiertos a efectos de recursos propios hasta septiembre de 2008.

4.34. En junio de 2008, la Comisión estableció reservas generales sobre los datos de la RNB de los diez nuevos Estados miembros de la UE relativos al período de referencia 2004-2006.

⁽²⁵⁾ Las reservas relativas al recurso propio RNB permiten ajustar los datos RNB después del límite de cuatro años. Una reserva general abarca todos los datos del Estado miembro, mientras que una reserva específica solo se refiere a elementos concretos del inventario RNB.

⁽²⁶⁾ Por ejemplo, falta de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) 95 (a partir de 2002) o SEC 79 (1995-2001), cuestiones relativas a la transición del SEC 95 al SEC 79 y métodos inadecuados para estimar determinados componentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.35. El Tribunal examinó una muestra de diez reservas específicas suprimidas en 2007 relativas a España, Dinamarca y Francia, y halló que el trabajo de la Comisión para posibilitar la supresión de las reservas no suponía la realización de controles documentales a fin de corroborar la fiabilidad de la información facilitada por los Estados miembros a través de la comparación con fuentes externas, ni visitas de control para proceder a una verificación directa de los agregados de las cuentas nacionales. Por estas razones, el Tribunal considera que dichos controles no eran suficientes para ofrecer garantías razonables de la exactitud de los datos subyacentes modificados.

4.36. En numerosos casos, la Comisión actuó con lentitud al solicitar información adicional o datos de los Estados miembros y después al analizar la información recibida.

4.37. El procedimiento de Eurostat para gestionar las reservas relativas a la RNB no prevé unas normas específicas sobre criterios de materialidad al formular reservas específicas que permitan tener en cuenta de manera coherente el principio de la relación coste-beneficio ⁽²⁷⁾.

Verificación de los inventarios RNB en los Estados miembros

4.38. Algunos Estados miembros ⁽²⁸⁾ no facilitaron a la Comisión la versión completa (incluidos cuadros de proceso) de inventarios RNB actualizados o nuevos antes del final de 2007, pese a que el plazo límite era el 31 de diciembre de 2006 ⁽²⁹⁾. Este retraso tuvo una incidencia en la planificación de las visitas de verificación previstas para el período 2007 a 2009. En 2007 se visitaron tres Estados miembros (Grecia, Malta y Estonia).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.35. La Comisión realizó controles documentales que proporcionaron información suficiente para suprimir las reservas específicas mencionadas. Dichos controles no mostraron que fuera necesario realizar misiones sobre el terreno o proceder a una comparación con fuentes exteriores.

4.36. El lento avance al que hace referencia el Tribunal en cuanto a la supresión de las reservas específicas relativas a la RNB se debió a la escasez de recursos. Desde entonces se ha acelerado la labor en este ámbito y se espera que las que aún se mantienen se puedan suprimir en breve.

4.37. La Comisión establece reservas sobre cuestiones específicas en función de su evaluación especializada, que se realiza teniendo en cuenta toda la información cualitativa y cuantitativa disponible. En su opinión, este planteamiento es prudente y se ciñe plenamente al principio de coste-beneficio contemplado en el Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo. En los ejemplos citados por el Tribunal en la nota 27, el efecto solo podía cuantificarse una vez concluida la labor de los Estados miembros sobre las reservas, no antes.

4.38. La Comisión hubo de adaptar su plan de verificación de la RNB debido a la demora en el envío del inventario correspondiente por algunos Estados miembros. La Comisión ha exhortado repetidamente a los Estados miembros, en especial en el seno del Comité RNB, a remitir sus inventarios de RNB y cuadros de proceso en los plazos acordados. El hecho de que hubiera que adaptar el plan de misiones relativas a la RNB no tuvo efecto alguno sobre la calidad de la RNB ni sobre su utilización en los procedimientos presupuestarios vistas las reservas establecidas por lo que respecta a la RNB.

⁽²⁷⁾ Por ejemplo, el impacto potencial de las reservas relativas a vigilantes de edificios y comisiones pagadas a agentes inmobiliarios no era significativo. Tras el trabajo de los Estados miembros, dicho impacto se estimó en alrededor del 0,01-0,02 % del PNB. Estos casos no respetan el principio de evitar destinar unos recursos excesivos para calcular elementos no significativos, tal como establece el artículo 5, apartado 2, letra b) del Reglamento RNB.

⁽²⁸⁾ Luxemburgo no envió su inventario y cuadros de proceso; Austria, Chipre, Francia, Malta y el Reino Unido no enviaron sus cuadros de proceso.

⁽²⁹⁾ 31.12.2007 en el caso de Suecia (que envió su inventario y cuadros de proceso al final de enero de 2008) y el 31.12.2009 en el de Rumanía y Bulgaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.39. En 2007 solo se efectuó una verificación directa de los agregados RNB en el caso particular de Grecia. El objetivo principal de las visitas a Malta y Estonia fue obtener aclaraciones sobre las fuentes y métodos utilizados para el cálculo de la RNB. En el pasado el Tribunal instó a la Comisión a proceder a una verificación directa con el fin de asegurarse de que los Estados miembros efectivamente aplican los procedimientos que describen en sus inventarios RNB ⁽³⁰⁾.

Conclusiones y recomendaciones generales

4.40. Sobre la base de su trabajo de fiscalización, y teniendo en cuenta su alcance (véanse los apartados 4.4 y 4.9), el Tribunal llega a la siguiente conclusión:

- las declaraciones y pagos de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros,
- el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros basándose en los datos sobre IVA y RNB transmitidos por estos, así como,
- otros tipos de ingresos,

no contienen errores materiales.

4.41. El Tribunal considera eficaces los sistemas de control y supervisión correspondientes (véase el **anexo 4.1**). No obstante, llama la atención sobre las insuficiencias expuestas en el presente capítulo que, pese a no ser significativas para la eficacia del sistema en su conjunto, merecen más atención.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.39. El método de validación elegido por la Comisión se basa principalmente en la verificación y en la mejora de la fiabilidad y la adecuación de las fuentes y los métodos utilizados para el cálculo de la RNB y su conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95). Durante 2008 y 2009, la Comisión seguirá procediendo una verificación directa en el sentido indicado por el Tribunal.

4.41. A pesar de la evaluación del Tribunal, de que en conjunto los sistemas son satisfactorios, según la evaluación del anexo 4.1, la gestión de las reservas del IVA solo es parcialmente eficaz. Las razones para tal calificación guardan relación, principalmente, con la gestión de las reservas que datan de hace mucho tiempo. Si bien considera severa la evaluación del Tribunal, la Comisión está tomando medidas para abordar este aspecto en estrecha colaboración con los Estados miembros concernidos.

Aunque considera eficaces los sistemas globales de RNB, en el cuadro sinóptico del anexo 4.1 el Tribunal estima que debería aplicarse una verificación más directa durante los controles de la RNB de los Estados miembros. La Comisión considera que su labor para suprimir las reservas relativas a la RNB de los Estados miembros se basa en una verificación exhaustiva de los datos y la información subyacentes (véase la respuesta al apartado 4.35). Sin embargo, en 2007 la Comisión comenzó la verificación directa aconsejada por el Tribunal, en el marco de su nuevo ciclo trienal de verificación de la RNB, y seguirá aplicando este planteamiento durante los años 2008 y 2009.

⁽³⁰⁾ Véase el anexo 4.1 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recursos propios tradicionales

4.42. La Comisión debe continuar sus esfuerzos para que la contabilidad B se utilice de manera adecuada (véanse los apartados 4.14 y 4.16). La fiscalización del procedimiento de depósito aduanero demostró que los controles subyacentes deben reforzarse (véase el apartado 4.19).

Recurso propio IVA

4.43. La Comisión aún no dispone de medios para garantizar que los Estados miembros faciliten información adecuada y oportuna que le permita suprimir las reservas pendientes sobre el cálculo de los recursos propios procedentes del IVA. Asimismo, debe continuar estudiando con detenimiento las medidas posibles para apremiar a los Estados miembros afectados durante largo tiempo por reservas pendientes (véase el apartado 4.21).

Recurso propio RNB

4.44. Las cifras actualizadas correspondientes a Grecia no eran lo suficientemente detalladas para permitir al Tribunal verificar la exactitud de los ajustes a los saldos RNB, en particular en el caso del período 1995-2001 (véase el apartado 4.32).

4.45. En 2007 se suprimieron 18 reservas sin haber efectuado controles documentales de la fiabilidad de la información enviada por los Estados miembros mediante la comparación con fuentes externas, ni visitas de inspección para llevar a cabo una verificación directa (véase el apartado 4.35). La Comisión debería aplicar este enfoque de control en sus visitas dedicadas a la verificación de los inventarios en 2008 con el fin de apreciar mejor la comparabilidad, fiabilidad y exhaustividad de los datos RNB de los Estados miembros (véase el apartado 4.39).

4.42. La Comisión inspecciona periódicamente los sistemas de control aduanero de los Estados miembros y su gestión de la contabilidad B. Abordará las deficiencias detectadas por el Tribunal con los Estados miembros concernidos y en su caso tomará medidas para recuperar todos los recursos propios o intereses adeudados.

4.43. Las actuales disposiciones legales representan un equilibrio que refleja el planteamiento cooperativo que debe existir entre la Comisión y los Estados miembros. La Comisión clasificará las reservas por categorías, realizará visitas de gestión centradas exclusivamente en estrategias que permitan suprimir las reservas y adoptará un planteamiento más dinámico a la hora de analizar si la incoación de procedimientos de infracción podría resultar beneficiosa en algunos casos.

4.44. La Comisión realizó una misión en Grecia en junio de 2007, en la que participaron expertos de otros Estados miembros. Las correcciones detalladas de las cifras griegas del PIB se explicaron pormenorizadamente en la reunión del Comité RNB de 6 de septiembre de 2007 y los expertos en contabilidad nacional de los Estados miembros que participan en ese Comité apoyaron las correcciones propuestas (véase la respuesta a los apartados 4.29 a 4.32).

4.45. La Comisión procedió a efectuar controles documentales que suministraron información suficiente para suprimir las reservas específicas mencionadas en el apartado 4.35. Dichos controles no mostraron que fuera necesario realizar inspecciones sobre el terreno o proceder a una comparación con fuentes exteriores.

La validación de la Comisión de los datos de la RNB de los Estados miembros se basa principalmente en la verificación y en la mejora de la fiabilidad y la adecuación de las fuentes y los métodos utilizados para el cálculo de la RNB y su conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95). Durante 2008 y 2009, la Comisión seguirá procediendo a una verificación directa en el sentido indicado por el Tribunal.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

4.46. Los resultados del seguimiento efectuado por el Tribunal de observaciones formuladas en informes anuales recientes se encuentran en el **anexo 4.2**.

ANEXO 4.1

Evaluación de los sistemas de control y supervisión ⁽¹⁾

Tipo de ingresos	Control interno clave					Apreciación general
	Controles de la Comisión en los Estados miembros ⁽²⁾	Controles documentales de la Comisión	Gestión de los ingresos	Gestión de las reservas ⁽³⁾	Supervisión aduanera nacional en los Estados miembros fiscalizados	
RPT				S/O		
IVA					S/O	
RNB					S/O	

⁽¹⁾ Véase la limitación del alcance mencionada en los apartados 4.4 y 4.9.

⁽²⁾ Con respecto a los controles de la Comisión sobre la RNB en los Estados miembros, la revisión de las fuentes y métodos expuestos en los inventarios se considera eficaz, mientras que la verificación directa no se utiliza suficientemente y por lo tanto es solo parcialmente eficaz.

⁽³⁾ Se necesitan mejoras con respecto a la gestión de las reservas del IVA, en particular para posibilitar la supresión de las reservas pendientes de larga duración.

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S/O	Sin objeto

Seguimiento de las observaciones anteriores del Tribunal

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
<i>Recursos propios tradicionales: contingentes arancelarios agrícolas</i>			
En el apartado 4.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2006, el Tribunal señalaba que las garantías constituidas para importaciones o exportaciones de productos agrícolas en el marco del sistema de contingentes arancelarios, gestionadas a través de un certificado de importación o exportación y posteriormente retenidas pasan a constituir un recurso del Estado miembro de que se trate. El Tribunal considera que dichas garantías deberían formar parte de los recursos propios comunitarios y que los importes afectados deberían ponerse a disposición de la Comisión. Se invitaba a esta a aclarar este extremo.	La Comisión facilitó al Tribunal datos detallados sobre las garantías constituidas con vistas a la importación o exportación de productos agrícolas a través de un certificado de importación o exportación y posteriormente retenidas en los siete últimos años. Sobre la base de esta información, el Tribunal estima que la media anual es de unos 16 millones de euros, de los que 3 millones de euros están sujetos al sistema de contingente arancelario.	Como indicó en su respuesta al apartado 4.13, la Comisión debería plantear la observación del Tribunal en el foro adecuado para aclarar la cuestión, lo cual está previsto para 2008.	<i>Esta cuestión se ha incluido en el orden del día del Comité Consultivo de Recursos Propios de julio de 2008, para discutir más detalladamente el asunto con los Estados miembros.</i>
<i>Recursos propios tradicionales: derechos potenciales objeto de discusión entre la Comisión y Alemania</i>			
En el apartado 3.23 del Informe Anual relativo al ejercicio 2004, el Tribunal señaló que, en 2003, Alemania suprimió de su contabilidad B consignaciones por un total de 40,1 millones de euros, sin ofrecer una explicación completa al respecto. En 2005, el Tribunal indicaba que 22,7 millones de euros de derechos potenciales eran objeto de discusión entre la Comisión y Alemania. La situación seguía siendo la misma en 2006.	El saldo de 22,7 millones de euros todavía era objeto de discusión en 2007. La Comisión ha pedido a Alemania que presente el reparto entre las deudas garantizadas y las no garantizadas en la contabilidad B y utilice estos datos para evaluar el grado de certeza en cuanto a los importes que tengan probabilidades de ser recaudados.	Debe establecerse el importe definitivo por recaudar para dar por terminado definitivamente este asunto.	<i>Según lo indicado por el Tribunal, se ha pedido a Alemania que suministre el coeficiente entre deudas garantizadas y no garantizadas en la contabilidad B para cerciorarse de que no se adeudan cantidades adicionales.</i>
<i>Recurso propio RNB: política de revisión (incluido el seguimiento de la revisión griega)</i>			
En el Informe Anual relativo al ejercicio 2006, el Tribunal formuló varias observaciones sobre la revisión de Grecia (apartados 4.24 a 4.26) y recomendaba en el apartado 4.32 que la Comisión: a) estableciera normas sobre la comunicación de las revisiones de la RNB, para que las principales revisiones se notifiquen previamente a la Comisión y al comité RNB; b) aplicara una política coordinada para las revisiones de los datos de las cuentas nacionales que incorpore el requisito de efectuar evaluaciones comparativas periódicas;	a) b) El 26 de abril de 2007, el comité RNB emitió un dictamen positivo en general sobre las directrices propuestas por el Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos (CMFB), en particular sobre la coordinación y comunicación de las principales revisiones debidas a cambios en los conceptos, definiciones o clasificaciones en la Unión Europea (con una evaluación comparativa común quinquenal). No obstante, algunos Estados miembros desean conservar el derecho de realizar revisiones fuera del calendario acordado. El 13 de noviembre de 2007, el Consejo ECOFIN acogió las directrices sobre la comunicación de las principales revisiones estadísticas elaboradas por el CMFB e instó a los Estados miembros a seguirlas.	a) b) Pese a los progresos realizados en la elaboración de normas sobre la comunicación de las principales revisiones, aún no se ha aplicado una política de revisión común en la Unión Europea. Eurostat debe continuar debatiendo esta cuestión con los Estados miembros.	a) b) <i>La Comisión supervisará la aplicación de las directrices propuestas por el Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos (CEMFB) en relación con la notificación de las revisiones importantes por los Estados miembros. La Comisión prosigue las discusiones con los Estados miembros sobre una política común de revisión. Eurostat presentó otro documento en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Nacional de mayo de 2008. Dicho Grupo apoyó los principios presentados en el documento, que también se presentará en la reunión del CEMFB de junio de 2008.</i>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
c) velara por que las conclusiones del control del inventario de Grecia estuvieran disponibles con antelación suficiente para contabilizar los datos corregidos en el ejercicio 2007.	c) Véanse los apartados 4.28 a 4.32.	c) Aun cuando los nuevos datos sobre el PNB/RNB de Grecia, notificados en 2007, se consideraron adecuados para ser utilizados a efectos de recursos propios por el comité RNB, las cifras todavía no son definitivas (existen reservas específicas relativas al periodo 1995-2001, reservas generales correspondientes a los ejercicios 2002-2004 y la norma de los cuatro años es aplicable a los ejercicios siguientes). En 2008 debe continuar el trabajo de Eurostat, en cooperación con Grecia, para completar la verificación del inventario y los datos RNB griegos, y suprimir las reservas específicas.	c) <i>Atendiendo la petición del Comité RNB de octubre de 2007, Eurostat ha proseguido su cooperación con el Instituto Nacional de Estadística griego y espera que la mayoría de las reservas se puedan suprimir en 2008. La Comisión seguirá informando al Comité RNB y al Tribunal de Cuentas sobre los avances en este ámbito.</i>

CAPÍTULO 5

Agricultura y recursos naturales

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.7
Características específicas del grupo de políticas de Agricultura y recursos naturales	5.3-5.7
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	5.8-5.58
Alcance de la fiscalización	5.8-5.11
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	5.12-5.16
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	5.17-5.49
Ámbito político de agricultura y desarrollo rural	5.17-5.48
Ámbitos políticos de medio ambiente, pesca, sanidad y protección de los consumidores	5.49
Conclusiones y recomendaciones generales	5.50-5.58
Seguimiento de observaciones anteriores	5.59-5.67
Organización común de mercados en el sector del tabaco crudo	5.59-5.60
Gestión y supervisión por la Comisión de medidas de lucha contra la fiebre aftosa	5.61-5.65
Evaluación de la renta agrícola por la Comisión	5.66-5.67

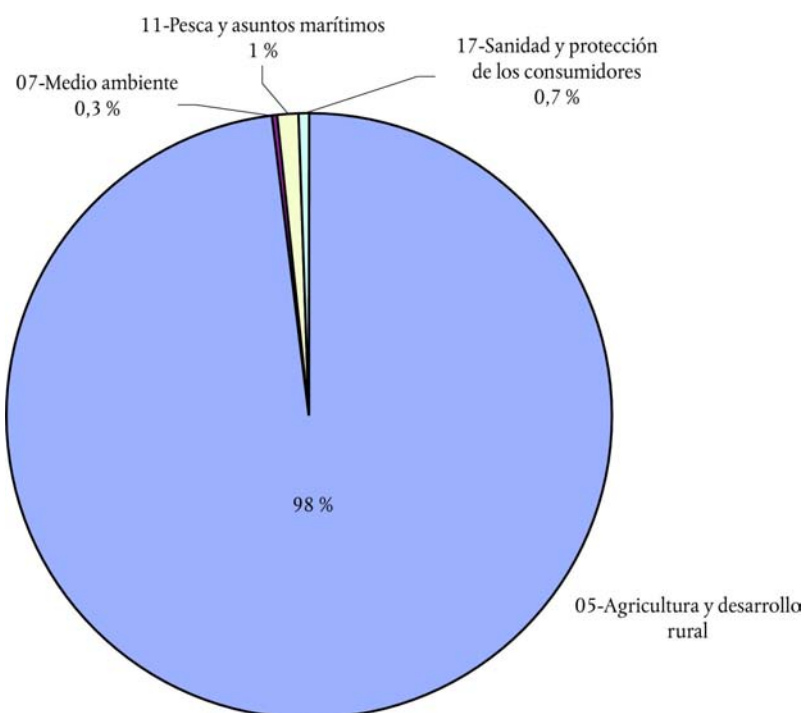
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

5.1. El presente capítulo presenta las constataciones del Tribunal sobre el grupo de políticas de Agricultura y recursos naturales, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 05 — Agricultura y desarrollo rural, 07 — Medio ambiente; 11 — Pesca y asuntos marítimos y 17 — Sanidad y protección de los consumidores. En 2007, los compromisos ascendieron a 53 253 millones de euros y los pagos a 51 044 millones de euros ⁽¹⁾. El **gráfico 5.1** presenta la distribución de los pagos por ámbito político y el **anexo I** del presente informe contiene información más detallada sobre los gastos del ejercicio, los cuales pertenecen sobre todo a la rúbrica «Conservación y gestión de los recursos naturales» ⁽²⁾ del marco financiero. Los resultados de la fiscalización de los gastos de la sección Orientación del FEOGA incurridos en 2007 con respecto al período de programación 2000-2006 (3 449 millones de euros) se recogen en el capítulo 6 dedicado a la cohesión.

Gráfico 5.1 — Agricultura y recursos naturales (excluido el gasto administrativo)
— Desglose de los pagos por ámbito político



Total de pagos en 2007: 51 044 millones de euros

Fuente: Cuentas de las Comunidades Europeas del ejercicio 2007, volumen II, anexo B.

⁽¹⁾ Fuente: Cuentas de las Comunidades Europeas, ejercicio 2007, volumen II, anexo B.

⁽²⁾ El ámbito político de Sanidad y protección de los consumidores incluye asimismo los gastos pertenecientes a las rúbricas 2 y 3 b del marco financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.2. De conformidad con el Tratado, la Comisión asume la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto de la UE. La práctica totalidad del gasto de agricultura y desarrollo rural se efectúa en el marco de la gestión compartida. En los demás ámbitos, los créditos presupuestarios se utilizan mediante gestión centralizada directa o indirecta, salvo el Fondo Europeo de Pesca que se gestiona de forma compartida a partir de programas plurianuales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.2. La legislación comunitaria prevé un sistema global de gestión y control de los gastos agrícolas que se basa en cuatro niveles complementarios:

- a) una estructura administrativa obligatoria en los Estados miembros, orientada hacia la instauración de organismos pagadores autorizados;
- b) sistemas detallados de control y sanciones disuasorias;
- c) controles a posteriori efectuados por organismos de auditoría independientes sobre las cuentas anuales de los organismos pagadores y sobre el funcionamiento de sus procedimientos de control interno y por servicios especiales sobre las medidas de ayuda distintas de los pagos directos cubiertos por el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC);
- d) una liquidación de cuentas realizada por la Comisión (a la vez liquidación financiera anual y conformidad de la liquidación pluri-anual).

Estos cuatro niveles, conjuntamente, constituyen una base que permite a la Comisión obtener una fiabilidad razonable en cuanto a la eficacia de la gestión del riesgo de error relativo a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes en el sector agrícola.

Características específicas del grupo de políticas de Agricultura y recursos naturales

5.3. Régimen de pago único (RPU) financiado por el FEAGA: este régimen se introdujo con la finalidad de desvincular la producción agrícola de los pagos a los agricultores («disociación»). Para que estos puedan acogerse al RPU deben obtener previamente unos «derechos». Las autoridades nacionales determinaron el número y valor de los derechos de cada agricultor conforme a uno de los modelos previstos a estos efectos en la legislación comunitaria ⁽³⁾. Cada derecho asociado a una hectárea de tierra subvencionable declarada por el agricultor y mantenida en buenas condiciones agrarias y medioambientales da lugar a pagos en concepto del RPU, como mínimo hasta 2013. Este régimen ha adquirido cada vez más importancia y constituye ahora el 55 % del gasto (28 199 millones de euros) frente al 12 % (6 260 millones de euros) abonado en concepto de pagos directos no disocia-

⁽³⁾ En el marco del *modelo histórico*, se conceden derechos a cada agricultor basándose en el importe medio de la ayuda recibida y en la superficie cultivada durante el período de referencia 2000-2002. Siguiendo el *modelo regional*, todos los derechos de una región tienen el mismo valor a tanto alzado y se asigna al agricultor un derecho por cada hectárea subvencionable declarada durante el primer año de presentación de la solicitud. El *modelo híbrido* asocia el elemento histórico a un importe a tanto alzado y, si es *dinámico*, el elemento histórico disminuye cada año hasta convertirse en un sistema predominantemente a tanto alzado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

dos y el 10 % (4 869 millones de euros) relativo a medidas de intervención en los mercados agrícolas. Se aplica en 17 Estados miembros y está previsto aplicarlo en los 10 restantes ⁽⁴⁾ a partir de 2010.

5.4. *Pagos directos no disociados* financiados por el FEAGA: con la introducción del RPU, la mayoría de los agricultores reciben la ayuda independientemente del volumen real de producción. No obstante, algunos regímenes de ayuda siguen asociados ⁽⁵⁾ a la producción o pueden ⁽⁶⁾ estarlo para evitar el abandono de esta. Los importes correspondientes van disminuyendo a medida que el RPU se amplía a otros productos y Estados miembros.

5.5. *Medidas de intervención en los mercados agrícolas* financiadas por el FEAGA: las medidas principales consisten en el almacenamiento de intervención y las restituciones por exportación. En los últimos años se ha producido un descenso drástico del gasto debido a las opciones políticas elegidas en el contexto de las últimas reformas de la PAC, así como al aumento de la demanda y los precios del mercado de productos agrícolas.

5.6. Los gastos de *desarrollo rural* son financiados por el FEADER y abarcan un gran número de medidas, como las ayudas agroambientales, los importes compensatorios a la agricultura en zonas desfavorecidas, las inversiones en las explotaciones agrícolas y las infraestructuras en las zonas rurales.

5.7. Los ámbitos de *medio ambiente, pesca y asuntos marítimos, así como sanidad y protección de los consumidores* son gestionados por la Comisión con arreglo a sistemas de control específicos y abarcan medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores, medidas de bienestar animal, así como acuerdos internacionales de pesca y el Fondo Europeo de Pesca.

⁽⁴⁾ Los países que ingresaron en la UE en 2004 y 2007, con excepción de Eslovenia y Malta, suelen aplicar una versión simplificada del RPU denominada régimen de pago único por superficie (RPUS), pues los agricultores no recibieron subvenciones comunitarias durante el período de referencia.

⁽⁵⁾ La prima específica a la calidad del trigo duro, la prima a las proteaginosas, la ayuda específica al arroz y la ayuda por superficie a los frutos de cáscara y los cultivos energéticos continúan siendo no disociadas; las ayudas al algodón y la patata para fécula se mantienen parcialmente no disociadas.

⁽⁶⁾ Se trata, en particular, de los regímenes relativos a los cultivos herbáceos, el ganado ovino y caprino y el ganado vacuno, el lúpulo y las semillas. Las ayudas al tabaco pueden continuar parcialmente sin disociación y es posible conceder una ayuda específica al mantenimiento de olivos si el Estado miembro así lo decide.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

5.8. Con el fin de obtener garantías en cuanto a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE, el Tribunal examinó una sola muestra estadística representativa de 196 operaciones que incluían el conjunto de los gastos a los que se refiere el presente capítulo (véase el apartado 5.1).

5.9. En lo que respecta a la evaluación de los sistemas de control y supervisión, el Tribunal llevó a cabo una amplia auditoría del establecimiento de los derechos al RPU y los pagos correspondientes en todos los Estados miembros que aplican dicho régimen, con excepción de Eslovenia y Malta. Durante 2007 analizó la fiabilidad de los sistemas de control y supervisión aplicables a las solicitudes del RPU en los organismos pagadores seleccionados en Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Italia, Portugal, Suecia, España (Andalucía) y el Reino Unido (Inglaterra) (7).

5.10. El Tribunal examinó asimismo los sistemas de control y supervisión de los pagos directos no disociados en 6 Estados miembros (8), examen que incluía una evaluación del funcionamiento de los controles administrativos del conjunto de las solicitudes así como de la selección y ejecución por los organismos pagadores de inspecciones en las explotaciones en una muestra de un 5 % de las solicitudes, como mínimo, en función del régimen de ayuda. Además, los auditores del Tribunal repitieron una serie de controles sobre el terreno.

5.11. La fiscalización abarcó igualmente los certificados e informes de los organismos certificadores, así como las declaraciones de fiabilidad de los directores de los organismos pagadores, y las conclusiones de los organismos certificadores correspondientes, en relación con 34 organismos pagadores. En el caso de otros 5 organismos pagadores se analizaron los motivos de las reservas formuladas en sus certificados. Se visitaron 4 organismos certificadores con el fin de evaluar el alcance y la calidad de su trabajo. El Tribunal controló, además, las tres decisiones de conformidad adoptadas en 2007 (9).

(7) Los 10 primeros Estados miembros que aplicaron el RPU fueron fiscalizados en 2006. Véase el informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 5.15 a 5.38.

(8) Alemania (Baviera), Italia (AGEA) y Portugal, que introdujeron el RPU en 2005; Francia, Grecia y España (Castilla y León), que lo introdujeron en 2006.

(9) Decisiones 2007/243/CE (DO L 106 de 24.4.2007, p. 55), 2007/647/CE (DO L 261 de 6.10.2007, p. 28) y 2008/68/CE (DO L 18 de 23.1.2008, p. 12) de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

5.12. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal llega a la conclusión de que, en conjunto, las operaciones subyacentes al grupo de políticas están afectadas por un nivel significativo de errores de legalidad o de regularidad. La fiscalización reveló que los errores en los pagos varían en intensidad e impacto en todos los ámbitos políticos. El Tribunal insiste en que los gastos de desarrollo rural se hallan especialmente expuestos a errores y observa, en este sentido, que el informe anual de actividad del director general de Agricultura contiene una reserva global con respecto a estos gastos.

5.13. De 196 operaciones examinadas, 61 contenían errores, de los cuales, aproximadamente dos terceras partes (40) se clasificaron como «graves». La incidencia de errores que afectaban a la subvencionabilidad, exactitud o realidad era importante, de manera que, según lo estimado, el nivel global de error se sitúa entre el 2 % y el 5 %. Aunque en el pasado ejercicio no difieren significativamente los valores obtenidos, estas estimaciones no tienen en cuenta determinados errores graves que fue imposible cuantificar. El Tribunal constató en su examen de las operaciones que la frecuencia de los errores fue notablemente más elevada entre las operaciones de desarrollo rural que entre las financiadas por el FEAGA. El desarrollo rural es el ámbito que en mayor medida, y de manera desproporcionada, contribuye al nivel global de error; el Tribunal calcula que el nivel de error de los gastos del FEAGA se encuentra ligeramente por debajo del 2 %. Los ejemplos que figuran a continuación muestran la naturaleza de los principales errores observados.

5.12-5.13. El objetivo de la Comisión es garantizar la eficacia de los sistemas de supervisión y control para detectar y corregir errores, teniendo debidamente en cuenta los costes y beneficios de los controles que tienen que realizarse in situ.

Por lo que se refiere a la agricultura y al desarrollo rural, la Comisión subraya la conclusión del Tribunal en cuanto a que el índice global de error más probable no es significativamente distinto del registrado el año anterior, según se informó en su declaración de fiabilidad de 2006. Las estadísticas de control recibidas de los Estados miembros también indican que el índice de error observado en los beneficiarios finales del FEAGA, que supone alrededor del 85 % de los gastos totales en favor de la agricultura y el desarrollo rural, es inferior al umbral de importancia relativa.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal según la cual los gastos en materia de desarrollo rural, en particular debido a las medidas agro-ambientales, están expuestos a un nivel de error más elevado que los gastos correspondientes al FEAGA. Si bien los Estados miembros, a petición explícita de la Comisión, proporcionaron por primera vez estadísticas de control detalladas, estos datos son incompletos y aún no han sido comprobados y validados por los organismos de certificación. Por ello, el Director General de la DG AGRI introdujo una reserva en su informe anual de actividad de 2007 (IAA 2007) con respecto al desarrollo rural, a la espera de deliberaciones futuras con distintas instituciones sobre el nivel de error tolerable.

Los gastos de 2007 correspondientes a la agricultura y el desarrollo rural susceptibles de quedar excluidos de la financiación comunitaria a causa de futuras decisiones de conformidad, ascienden a un importe estimado de 439 millones EUR, a los que se añaden 152 millones EUR en concepto de recuperaciones de los beneficiarios finales ⁽¹⁾.

Como se indica en el IAA 2007, la Dirección General de Salud y Consumidores (DG SANCO) está convencida de que sus operaciones no están afectadas por un nivel significativo de error con respecto a su legalidad y regularidad, habida cuenta de que el porcentaje residual de error es del 1,6 %, lo que está por debajo del umbral de importancia del 2 %.

Según el IAA 2007 de la Dirección General de Medio Ambiente (DG ENV), los sistemas de control y los mecanismos de identificación de deficiencias no han dejado de evolucionar y se complementan cuando procede. Estos mecanismos de alerta no han revelado ninguna deficiencia, error o riesgo que pueda calificarse de significativo y dar lugar a reservas, según las directrices relativas a los criterios de importancia que figuran en la circular del IAA, excepto en el ámbito de las auditorías a posteriori; en efecto, habida cuenta de la recomendación de los auditores a posteriori con respecto al nivel de las órdenes de recuperación y considerando la subida regular de este nivel durante estos últimos años, se introdujo una reserva acerca de los gastos declarados por los beneficiarios de subvenciones para acciones, ya que el límite máximo de importancia se había superado en un 0,6 %.

⁽¹⁾ En 2007, se recuperaron 607 millones EUR mediante una corrección financiera, y 247 millones EUR fueron recuperados de los beneficiarios finales por los Estados miembros (véase el capítulo 6 de las notas de las cuentas anuales de 2007).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.14. A continuación figuran los errores identificados por el Tribunal a partir de la muestra, en el contexto del FEAGA:

- a) RPU: los agricultores presentaron solicitudes excesivas o los derechos no estaban bien calculados, con los consiguientes pagos incorrectos;
- b) RPU: pagos excesivos a algunos solicitantes de ayuda para el aceite de oliva como consecuencia de haber recibido derechos suplementarios de la reserva nacional sin tener derecho a los mismos (España); el beneficiario controlado recibió un importe considerablemente superior al pago medio efectuado durante el período de referencia (1999-2002), aunque no reunía los criterios de inversión previstos en el programa por el que se concedían los derechos suplementarios;
- c) RPU: en su informe anual relativo al ejercicio 2006 ⁽¹⁰⁾, el Tribunal señalaba que los datos del SIG oleícola de Grecia, España e Italia no pueden considerarse completos ni fiables y podrían haber tenido un impacto en la integración del régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva en el sistema. Estas debilidades persisten en Italia y Grecia, donde 4 de 5 operaciones examinadas contenían errores, algunos de los cuales dieron lugar a un número significativo de pagos excesivos;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.14. Si bien las operaciones auditadas tienen por objeto ser representativas del grupo de políticas en su conjunto, los errores descubiertos no permiten necesariamente sacar conclusiones sobre el funcionamiento de las ayudas individuales. Los errores observados por el Tribunal que figuran a continuación solo son reconocidos en parte por la Comisión y los Estados miembros afectados.

- a) Las auditorías efectuadas por los servicios de la Comisión pusieron de manifiesto que por regla general, el cálculo de los derechos se realiza de acuerdo con la legislación aplicable y que los controles administrativos e in situ funcionan bien en general. Los problemas son objeto de un seguimiento en el marco de la conformidad de la liquidación.

Con respecto a los pagos que se derivan de atribuciones erróneas de derechos, el Reglamento aplicable prevé que el agricultor no deberá reembolsar el importe en cuestión si el error en la atribución de los derechos es imputable a la Administración nacional y si este error no podía razonablemente ser detectado por el agricultor. La Comisión considera que la conformidad de la liquidación es un instrumento eficaz que permite cubrir el riesgo incurrido por el Fondo respetando al mismo tiempo la confianza legítima de los agricultores.

- b) Las conclusiones del Tribunal a este respecto, que eran conocidas por la Comisión debido a sus propias misiones de auditoría, ya son objeto de una conformidad de la liquidación.

- c) Sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, la Comisión ya inició una conformidad de la liquidación por lo que se refiere a las deficiencias sistémicas del sistema de control de Grecia, incluso para el cálculo de los derechos ⁽²⁾.

Los datos relativos al Sistema de Información Geográfica (SIG) oleícola solo se utilizan como control de coherencia antes del pago a la producción de aceite de oliva. Como los derechos concedidos se basan en los pagos a la producción de aceite de oliva, no hay ningún vínculo directo entre el SIG y el valor de los derechos asignados. Los derechos son regulares y legales si se calcularon sobre la base del importe pagado durante el período de referencia ⁽³⁾. De la auditoría de los sistemas efectuada por el Tribunal sobre el establecimiento de derechos en Grecia se desprende que se subestimaron sistemáticamente los derechos del sector del aceite de oliva.

⁽²⁾ Cartas de junio de 2006 y de abril de 2007.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo.

⁽¹⁰⁾ Apartados 5.82 a 5.84.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- d) pagos directos no disociados: se detectó un nivel importante de pagos excesivos derivados de las discrepancias relativas a la superficie de frutos de cáscara y uvas pasas (España y Grecia) y, en un caso, se observaron grandes diferencias, que no se explicaron, entre el número de ovejas registrado en los libros del productor, referente por el que se pagó la ayuda comunitaria, y el número realmente constatado (España);
- e) otros regímenes (distintos del SIGC): los errores tenían que ver con deducciones ilegales de los pagos a los agricultores ⁽¹¹⁾ y la falta de aplicación de intereses a los deudores (varios Estados miembros), debilidades en los controles de las restituciones por exportación (Portugal) y cantidades desaparecidas de arroz de almacenamiento público (Grecia).

5.15. Con respecto a las operaciones de desarrollo rural, el Tribunal halló los siguientes tipos de error:

- a) medidas agroambientales: en 9 de 13 casos examinados, los agricultores no habían reunido todas las condiciones de subvencionabilidad (Francia e Irlanda);
- b) bonificaciones de intereses: los procedimientos existentes no garantizan una pista de auditoría adecuada, por lo que no es posible verificar la regularidad del pago de las subvenciones comunitarias a los beneficiarios finales (Francia); además, las irregularidades detectadas mediante las inspecciones llevadas a cabo por los Estados miembros no se tuvieron en cuenta en el cálculo de las solicitudes de pago a la Comisión, lo que dio lugar a declaraciones de gastos injustificados con cargo a las cuentas comunitarias.

5.16. En lo que atañe al medio ambiente, la pesca y la sanidad y protección de los consumidores, los pagos examinados revelaron los errores siguientes:

- a) inclusión de gastos no subvencionables en los proyectos financiados a través del instrumento LIFE;
- b) insuficiencia de la documentación aportada para demostrar la realización efectiva del trabajo facturado (España);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- d) *La aplicación del régimen de ayudas a las uvas pasas en Grecia es objeto de procedimientos repetidos y continuos de conformidad de la liquidación.*

- e) *La Comisión y el Estado miembro en cuestión no comparten la opinión del Tribunal en cuanto a la ilegalidad de las deducciones sobre los pagos en favor de los agricultores.*

Por lo que se refiere al caso de las restituciones a la exportación, la Comisión señala que la operación no estaba afectada por un error cuantificable.

5.15.

- a) *Un gran número de errores que tienen una importante incidencia financiera se refieren al mantenimiento de los registros sobre la reducción de los nitratos a nivel de las explotaciones agrícolas en vez de a nivel de las parcelas, y la ausencia de vallas permanentes destinadas a proteger los cursos de agua. Por lo que se refiere a las vallas, la Comisión considera que el objetivo de la medida destinada a impedir los movimientos de los animales también puede lograrse por medio de vallas móviles.*

- b) *Consciente de la cuestión planteada por el Tribunal, la Comisión reconoce la importancia de una buena gestión financiera de los sistemas de bonificación de intereses y la existencia de una pista de auditoría adecuada. La Comisión está realizando un seguimiento del expediente con las autoridades francesas, en particular, cuando procede, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.*

5.16.

- a) *Estos gastos no admisibles solo pueden detectarse en el momento del pago final o por medio de una auditoría a posteriori.*
- b) *Estos errores solo pueden detectarse por medio de auditorías a posteriori.*

⁽¹¹⁾ Véase el artículo 23 del Reglamento (CE) n° 1227/2000 de la Comisión (DO L 143 de 16.6.2000, p. 1), según el cual los pagos debidos se abonarán íntegramente a sus beneficiarios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) realización de un pago en concepto de un programa de erradicación de una enfermedad sin la documentación de apoyo correspondiente; además, no se respetó el límite máximo de los costes subvencionables por cada examen ni se llevaron a cabo los controles técnicos recomendados (Alemania).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *La Comisión ha adoptado recientemente una Decisión ⁽⁴⁾ que refuerza las disposiciones en materia de información financiera ⁽⁵⁾. Considera que el límite máximo en cuestión es un límite máximo aplicado a la prueba Elisa ⁽⁶⁾, que se realiza en los Estados miembros. La Comisión no comparte la interpretación del Tribunal según la cual esto debería aplicarse a cada prueba individual. Aunque el Estado miembro afectado tuviera derecho a obtener una financiación del 50 % para el programa en cuestión, el importe efectivo de la financiación fue limitado por una Decisión de la Comisión a un nivel claramente inferior al importe de la solicitud. El control recomendado (destinado a evitar el doble pago de los costes de la prueba entre los programas de erradicación y de urgencia) se realizó, e inmediatamente puso de manifiesto que estos costes no eran elegibles en el marco del programa de urgencia. Por consiguiente, no fue necesario realizar controles más detallados.*

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Ámbito político de agricultura y desarrollo rural

5.17. El gasto de agricultura y desarrollo rural se efectúa en el marco de la gestión compartida y está sujeto a los principales sistemas de control siguientes:

- a) verificación de la exactitud de las declaraciones y los pagos en el marco del sistema integrado de gestión y control (SIGC) ⁽¹²⁾;
- b) controles específicos para cada sector, por ejemplo en el caso del desarrollo rural;
- c) controles físicos de los productos agrícolas exportados con arreglo a un régimen comunitario de subvenciones a las exportaciones ⁽¹³⁾;
- d) controles de documentos comerciales llevados a cabo con posterioridad al pago en las instalaciones de los operadores y de las empresas transformadoras de productos agrícolas ⁽¹⁴⁾;
- e) procedimiento de liquidación de cuentas realizado *a posteriori* bajo responsabilidad de la Comisión (véase el apartado 5.39).

5.17. Véase la respuesta al apartado 5.2.

⁽¹²⁾ Reglamentos (CEE) n° 3508/92 (DO L 355 de 5.12.1992, p. 1) y (CE) n° 1782/2003 (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1) del Consejo sobre primas por animales y ayuda por superficie.

⁽¹³⁾ Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo (DO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

⁽¹⁴⁾ Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo (DO L 388 de 30.12.1989, p. 18) acerca de los pagos por encima de un límite máximo especificado en concepto de restituciones por exportación, ayudas a la transformación, algodón, aceite de oliva, tabaco y ciertas medidas de desarrollo rural.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

⁽⁵⁾ Actualmente expresadas en la Decisión 2002/677 de la Comisión.

⁽⁶⁾ Prueba de inmonoabsorción enzimática (Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay testing — Elisa) permite diagnosticar la peste porcina clásica.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.18. El SIGC cubre los dos regímenes principales controlados a nivel del Estado miembro, es decir el RPU y los pagos directos no disociados. Si bien algunos elementos son propios sólo de cada régimen, otros se hallan en ambos. Las disposiciones específicas aplicables a ámbitos como el desarrollo rural (algunos de cuyos elementos son controlados también por el SIGC), las restituciones por exportación y los controles posteriores a los pagos son también responsabilidad de los Estados miembros. Los procedimientos de liquidación de las cuentas corresponden a la Comisión, a efectos de establecer los importes que definitivamente se imputarán a las cuentas comunitarias. La evaluación por el Tribunal de cada uno de estos sistemas de control se resume en los apartados 5.19 a 5.49.

Sistema integrado de gestión y control (SIGC)

5.19. En cada Estado miembro, el SIGC comprende una base de datos de las explotaciones y de las solicitudes, un sistema de identificación de las parcelas agrícolas y de registro de los animales en caso de primas no disociadas, así como un registro de los derechos en los Estados miembros que aplican el RPU, un nuevo componente del SIGC. El sistema prevé varios controles de subvencionabilidad: un control administrativo de todas las solicitudes, controles cruzados con las bases de datos para evitar que las mismas parcelas/animales sean declarados dos veces, así como un porcentaje mínimo del 5 % de inspecciones en la explotación que han de realizar los organismos pagadores.

5.20. El SIGC es eficaz para limitar el riesgo de gastos irregulares, siempre que se introduzca en él información exacta y fiable y se aplique adecuadamente. Constituye, así pues, el elemento clave de la gestión y el control de:

- el régimen de pago único (RPU) (véanse los apartados 5.21 a 5.26),
- los pagos directos no disociados (véanse los apartados 5.27 y 5.28),
- los elementos comunes (véanse los apartados 5.29 y 5.30).

Actualmente cubre casi el 85 % del FEAGA, como consecuencia de la inclusión en el RPU de nuevos regímenes de ayuda. Esta ampliación del SIGC tiene por objeto mejorar la gestión financiera de los ámbitos de riesgo elevado. En el caso del FEADER, y en especial del medio ambiente agrícola y las zonas menos favorecidas, algunos elementos básicos como la superficie o el número de animales son abarcados por el SIGC, mientras que otros están sujetos a controles concebidos especialmente a estos efectos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Régimen de pago único (RPU)

5.21. El cálculo y la asignación correctos de los derechos por las autoridades nacionales constituye un requisito previo de la exactitud de los pagos efectuados en el contexto del RPU a cada beneficiario final tanto en el primer año como en los años siguientes. Los Estados miembros deben respetar asimismo sus límites máximos globales nacionales. Una vez más, el Tribunal constató ⁽¹⁵⁾ que varios Estados miembros no habían aplicado de manera adecuada determinados elementos clave del sistema en lo que se refiere al establecimiento y la gestión de los derechos incorporados en el SIGC. Por tanto, en su opinión, los sistemas de cálculo de los derechos eran eficaces solo parcialmente y todavía no proporcionan garantías razonables de que los pagos anuales del RPU realizados en razón de los derechos asignados sean correctos.

5.22. A continuación figuran, a modo de ejemplo, las debilidades significativas identificadas que afectan al cálculo de los derechos y cuyo impacto es difícil de calcular:

- a) en el Reino Unido (Inglaterra), los 4 derechos examinados se habían calculado de forma equivocada, principalmente por no haberse tenido en cuenta los cambios habidos en las parcelas; estos errores no tuvieron un impacto importante en los pagos de 2007 ya que Inglaterra aplica el modelo «dinámico» ⁽¹⁶⁾, pero si los derechos iniciales no son corregidos darán lugar a pagos excesivos o insuficientes en los años futuros;
- b) inicialmente, los Países Bajos asignaron derechos superiores al límite nacional de 4,9 millones de euros tras lo cual efectuaron pagos individuales sobre esta base. Aunque el total de los pagos efectuados era inferior al límite nacional, los agricultores se beneficiaron de importes excesivos. En el momento de la visita del Tribunal (enero de 2008) no se había llevado a cabo ningún procedimiento formal de recuperación;

5.21. En aquellos casos en que el cálculo erróneo de derechos haya expuesto al Fondo a un riesgo, la Comisión garantizará el seguimiento de esta cuestión en el marco de la conformidad de la liquidación. Debido a las expectativas legítimas que tienen los operadores, podría ser que no sea siempre posible corregir errores en la atribución de los derechos. Además, los intercambios de derechos y nuevas reformas exigen una seguridad jurídica en cuanto a los derechos asignados. Esta cuestión se aborda por lo tanto en el control sanitario.

5.22.

- a) Este problema, ya conocido por la Comisión gracias a sus propias misiones de auditoría, ya es objeto de una conformidad de la liquidación iniciada en 2006.

Las medidas correctoras adoptadas por las autoridades británicas para minimizar o para evitar las consecuencias indicadas por el Tribunal forman parte de este procedimiento.

- b) Según la información de que dispone la Comisión, el total de los pagos efectuados en favor de los agricultores era de 294 millones EUR, importe que no excede por tanto el límite máximo nacional de 312 millones EUR. Por lo que se refiere a los pagos indebidos individuales, las autoridades neerlandesas se comprometieron a recuperar los importes de los beneficiarios.

⁽¹⁵⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.66.

⁽¹⁶⁾ Según este modelo, el pago de cada derecho está compuesto de dos elementos: i) un importe basado en un período de referencia histórico para cada agricultor, y ii) un importe a tanto alzado igual para todos los agricultores. En 2005 la relación era de 90:10, ahora bien, el porcentaje a tanto alzado varía cada año y llegará al 100 % en 2012. Si el agricultor recibe demasiados derechos obtendrá cada vez más fondos en virtud del componente del porcentaje a tanto alzado que compensa con creces la pérdida del componente individual.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) las autoridades neerlandesas y griegas incluyeron bovinos que en el período de referencia no tenían derecho a la prima en el cálculo de los importes de referencia de los agricultores; por otra parte, las autoridades griegas asignaron importes de referencia a agricultores de tierras de cultivo sin tener en cuenta las reducciones aplicadas durante el período de referencia;
- d) las autoridades griegas y españolas ignoraron de manera sistemática, al calcular el número de derechos, los requisitos relativos a la superficie forrajera para los agricultores que, durante el período de referencia, se beneficiaron en exclusiva de las primas no vinculadas a la tierra y recibieron *derechos de ayuda supeditados a condiciones especiales* ⁽¹⁷⁾ en lugar de *derechos de ayuda basados en la superficie* ⁽¹⁸⁾, lo que dio lugar a pagos mucho más elevados por hectárea y a la consiguiente reducción de superficies sujetas al requisito de mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales;
- e) retirada injustificada de derechos, privando así de la ayuda a beneficiarios potenciales (Grecia).

5.23. Los Estados miembros han de establecer una *reserva nacional* ⁽¹⁹⁾, que les permita asignar derechos a los nuevos agricultores, en especial a aquellos que se encuentren en situaciones especiales o sujetos a programas de reestructuración o de desarrollo.

5.24. La fiscalización reveló una serie de debilidades en el empleo de la reserva nacional:

- a) varios ejemplos de mal uso de la reserva nacional (Francia): 2 programas no subvencionables (por un total de 42,4 millones de euros), incumplimiento del plazo reglamentario en el caso de otros 4 programas, aceptación de inversiones basadas en el alquiler de equipos a corto plazo, falta de aplicación sistemática de las disposiciones obligatorias a los nuevos agricultores que iniciaron su actividad durante el período de referencia, lo que llevó a una asignación excesiva de 20,8 millones de euros;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *Por lo que se refiere al régimen de pago único en Grecia y los Países Bajos, las liquidaciones de conformidad se iniciaron en abril de 2007 y en mayo de 2008 respectivamente.*
- d) *Las conclusiones del Tribunal a este respecto, que eran conocidas por la Comisión gracias a sus propias misiones de auditoría, ya son objeto de una conformidad de la liquidación, que comenzó en abril de 2007, en el caso de Grecia, y en julio de 2007, en el de España.*
- e) *Este problema ya es objeto de un procedimiento de conformidad de la liquidación, que comenzó en abril de 2007.*

5.24.

- a) *Sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, la Comisión ya comenzó, por medio de una carta de abril de 2008, una conformidad de la liquidación por lo que se refiere a dichas conclusiones.*

⁽¹⁷⁾ El Reglamento (CE) n° 1782/2003, artículos 47 y 48, fija los derechos de ayuda supeditados a condiciones especiales, principalmente cuando un agricultor haya recibido primas para el ganado pero no posea hectáreas o el derecho de ayuda por hectárea suponga un importe superior a 5 000 euros.

⁽¹⁸⁾ Reglamento (CE) n° 1782/2003, capítulo 3, sección 1.

⁽¹⁹⁾ Artículo 42 del Reglamento (CE) n° 1782/2003.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) asignaciones irregulares de derechos por nuevos olivos plantados con posterioridad al plazo fijado sin arreglo a un programa específico (Italia).

5.25. Al asignar derechos a los productores de olivos, las autoridades italianas aceptaron 153 000 casos excepcionales basándose únicamente en que la región o provincia había reconocido que el territorio en cuestión tenía dificultades. La información disponible no permite calcular el valor total de los pagos irregulares.

5.26. En lo que se refiere a la gestión y control de los derechos al RPU, se observaron las debilidades siguientes:

- a) aplicación incorrecta de las sanciones por retraso de la solicitud [Países Bajos, Portugal y el Reino Unido (Inglaterra)];
- b) en el Reino Unido (Inglaterra) dos «agricultores» pueden solicitar ayuda por la misma parcela en virtud de diferentes regímenes comunitarios de ayuda por superficie. En 9 de 12 visitas realizadas sobre el terreno a los «nuevos beneficiarios» de ayuda directa comunitaria que el Tribunal había destacado en su informe anual relativo al ejercicio 2006 ⁽²⁰⁾, la superficie declarada para acceder al RPU no era subvencionable total o parcialmente porque no estaba mantenida en buenas condiciones agrícolas, su uso principal no era agrícola o porque el beneficiario no tenía derecho a las subvenciones al no desempeñar ninguna actividad agrícola en esas tierras;
- c) Portugal asignó derechos y pagó ayudas en concepto de RPU a agricultores que declararon superficies de terrenos baldíos. Estas tierras, por lo general públicas, constituyen pastizales muy pobres y en la mayoría de los casos están cubiertas de arbustos y árboles. No existen límites en cuanto al número de árboles permitido en las mismas y los agricultores no tienen obligación de mantenerlas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. En 2007, Portugal pagó 3,5 millones de euros por terrenos baldíos. En Italia se constató que las superficies aceptadas como pastizales permanentes con derecho a pagos en concepto del RPU eran mayores que la parte subvencionable realmente cubierta por hierba o forrajes herbáceos;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) La Comisión garantizará el seguimiento de esta cuestión en el marco del procedimiento de conformidad de la liquidación.

5.25. Sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, la Comisión ya inició, por medio de una carta de agosto de 2006, un procedimiento de conformidad de la liquidación por lo que se refiere a dichas conclusiones.

5.26.

- a) En el caso de Portugal, las sanciones aplicadas eran demasiado severas: no hay riesgo para el Fondo.
- b) Sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, la Comisión ya comenzó, por medio de cartas de julio de 2007 y de abril de 2008, una conformidad de la liquidación por lo que se refiere a dichas conclusiones.

Por lo que respecta a la cuestión de los «nuevos beneficiarios», tras el informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006, la Comisión puso en marcha investigaciones especiales con respecto a los Estados miembros que optaron por los modelos regionales y que, por lo tanto, pueden estar afectados por la cuestión planteada por el Tribunal. Estas auditorías están aún en curso y los riesgos a que se expone el Fondo estarán cubiertos por correcciones financieras. Además, la cuestión de la exclusión de los pagos directos para algunos beneficiarios se aborda también en las propuestas de la Comisión para el control sanitario.

- c) Por lo que se refiere a Portugal, la Comisión garantiza el seguimiento de esta cuestión en el marco del procedimiento de conformidad de la liquidación. En cuanto a Italia, sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, la Comisión ya comenzó una conformidad de la liquidación por lo que se refiere a dichas conclusiones.

⁽²⁰⁾ Apartados 5.25 a 5.27.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- d) se efectuaron pagos a 275 agricultores en Francia y a 33 en España (Andalucía) que no habían recibido derechos; no se llevó a cabo ningún procedimiento de recuperación.

Pagos directos no disociados

5.27. Los pagos directos no disociados gestionados en el contexto del SIGC supusieron unos 5 500 millones de euros en 2007. En el caso de los regímenes de primas por animales, los sistemas funcionan por lo general de manera satisfactoria y reflejan la fiabilidad del SIGC en este sentido. No obstante, el Tribunal detectó una serie de debilidades de los sistemas en los controles administrativos y sobre el terreno de las ayudas por superficie (véase el **anexo 5.1.1**):

- a) debilidades en los controles administrativos que llevaron a los errores siguientes: introducción equivocada de los datos de la solicitud (Grecia), pagos efectuados por una misma parcela en virtud de varios regímenes de ayuda incompatibles (Italia) y aplicación incorrecta de multas y sanciones con los consiguientes pagos excesivos (Grecia, Italia, España y Portugal);
- b) las razones por las que se seleccionaron determinados criterios del análisis de riesgo no estaban documentadas y los organismos pagadores no reevaluaron con carácter anual los parámetros del riesgo para la selección de las inspecciones en el 5 % en las explotaciones (Portugal, España).

5.28. La repetición de los controles por el Tribunal reveló una serie de debilidades específicas en la calidad de los controles sobre el terreno y permitió identificar superficies no subvencionables o parcelas que deberían haber sido excluidas por los inspectores nacionales (Grecia, Italia, España, Portugal). Un agricultor de Italia había recibido ayuda por una parcela de árboles de pistacho. Aunque la parcela había sido controlada sobre el terreno por las autoridades italianas en 2005, la fiscalización del Tribunal permitió constatar que desde hace ya tiempo consiste en bosque general, por lo que no es subvencionable.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- d) Según la información de que dispone la Comisión, las divergencias observadas por el Tribunal con respecto a Francia se deben a las diferencias en los parámetros de extracción de los dos archivos comparados por el Tribunal, y no se ha realizado ningún pago en favor de agricultores sin derecho a ello. Por lo que respecta a España, no se ha realizado ningún pago en favor de agricultores sin derecho a ello. En casi todos los casos, estos agricultores habían presentado previamente una solicitud de rectificación que aún estaba pendiente en la fecha del pago. En caso de retirada de los derechos, el organismo pagador solicitó la devolución.

5.27. Por lo que se refiere al cuadro 5, la Comisión está en desacuerdo con respecto a la evaluación del Tribunal de los sistemas en Italia.

Tal como reconoció el Tribunal, la Comisión había identificado la mayoría de las deficiencias del sistema en su liquidación de cuentas, y se han adoptado medidas de seguimiento adecuadas.

- a) Por lo que se refiere a la aplicación incorrecta de las sanciones en Italia, España y Portugal, la Comisión ya inició una conformidad de la liquidación sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría.
- b) El Reglamento (CE) n° 796/2004 establece la necesidad de una evaluación anual. En el marco de sus auditorías, la Comisión estudia la mejora del análisis de riesgo tanto a lo largo de los años como desde el punto de vista de su eficacia en el año en cuestión. Si se constata que el análisis de riesgo tiene disfunciones continuas que constituyen un riesgo para el Fondo, se invita al Estado miembro a que adopte medidas correctoras y se aplica el procedimiento de conformidad de la liquidación.

Además, la Comisión simplificó el Reglamento y, a partir de 2008, los factores de riesgo ya no se fijan en el Reglamento de la Comisión.

5.28. La Comisión efectúa auditorías sobre los sistemas de control de los Estados miembros, y las deficiencias que exponen el Fondo a un riesgo son objeto de un seguimiento en el marco de la conformidad de la liquidación. Tal es el caso de los Estados miembros mencionados por el Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de control y supervisión en el contexto del SIGC

5.29. Como se indica en el apartado 5.19, la eficacia de los sistemas de control y supervisión incorporados al SIGC constituye un elemento clave de la eficacia global del sistema. Esta afirmación es válida para cada uno de los principales regímenes de ayuda cubiertos por el SIGC. En el **anexo 5.1.2.** y el **anexo 5.1.1.** figura una evaluación general de la fiabilidad del sistema en los Estados miembros visitados (los dos regímenes principales RPU y pagos directos no disociados respectivamente).

5.30. *Controles administrativos para establecer la subvencionabilidad de las superficies:* la eficacia de los controles administrativos depende de la calidad de la información registrada en el sistema de identificación de parcelas (SIP) ⁽²¹⁾, y del recurso a técnicas de información geográfica informatizada para la parte gráfica del SIP, es decir el sistema de información geográfica (SIG), y a ortoimágenes aéreas o espaciales actualizadas:

- a) los controles administrativos efectuados en el Reino Unido (Inglaterra) no ofrecen garantías de que la ayuda comunitaria se esté abonando de manera correcta. Este país no aprovecha la opción de utilizar ortoimágenes aéreas o espaciales como apoyo del SIG y el SIP inglés no siempre contiene información sobre la superficie subvencionable de la parcela de referencia;
- b) en Grecia, los controles administrativos son también deficientes; el SIP está incompleto y contiene errores importantes en la referenciación de parcelas;
- c) en Francia y en los Países Bajos, los organismos pagadores no deducen suficientemente de la superficie subvencionable registrada en el SIP los elementos no subvencionables visibles en las ortoimágenes y no actualizan su SIP basándose en los resultados de las inspecciones sobre el terreno. En Portugal, la actualización se lleva a cabo con retrasos importantes, mientras que Francia y Suecia utilizan ortoimágenes, a veces de más de cinco años de antigüedad;
- d) en Francia, Portugal y Suecia, no se verificó de manera fiable la subvencionabilidad de la superficie declarada para la activación de derechos de ayuda por retirada de tierras ⁽²²⁾.

5.29. *La Comisión no aprueba la evaluación global de la eficacia del SIGC que figura en el cuadro 5 por lo que se refiere a Francia, los Países Bajos y el Reino Unido.*

5.30. *La calidad del sistema de identificación de parcelas (SIP) es, efectivamente, esencial. La Comisión trabaja permanentemente con el Centro Común de Investigación (CCI) a fin de utilizar los mejores recursos técnicos que permitan actualizar el SIP en los Estados miembros y optimizar así la eficacia de los controles administrativos.*

- a) *La legislación no exige el recurso a las ortoimágenes. En cuanto a las otras deficiencias en el SIP-SIG en Inglaterra mencionadas por el Tribunal, la Comisión, sobre la base de las conclusiones de su propia auditoría, ya ha iniciado una conformidad de la liquidación.*
- b) *Las deficiencias del SIP en Grecia son regularmente objeto de decisiones de conformidad. A petición de la Comisión, las autoridades griegas adoptaron un plan de acción que prevé, en particular, la aplicación de un nuevo SIP-SIG para el 31 de diciembre de 2008.*
- c) *Las conclusiones mencionadas por el Tribunal corresponden a situaciones que han sido identificadas también por las auditorías de la Comisión. Se invita a los Estados miembros a que adopten medidas correctoras y se han iniciado algunas liquidaciones de conformidad para cubrir el riesgo financiero resultante de estas deficiencias.*
- d) *La Comisión garantizará un seguimiento adecuado en el marco de la conformidad de la liquidación una vez que el Tribunal le haya transmitido toda la información pertinente.*

⁽²¹⁾ El SIP es una base de datos en la que la superficie agrícola del Estado miembro se registra con un número de identificación único.

⁽²²⁾ El Reglamento (CE) n° 1782/2003, artículo 53, establece la determinación de los derechos de ayuda por retirada de tierras de la producción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Controles efectuados en los Estados miembros en el contexto del SIGC y resultados de las inspecciones

5.31. Los resultados de las inspecciones realizadas en el contexto del SIGC transmitidos a la Comisión por los organismos pagadores se centran en la legalidad y regularidad de las solicitudes presentadas por los agricultores y fueron verificados por primera vez por los organismos certificadores en 2007. No obstante, estos no extendieron sus trabajos hasta los beneficiarios finales con el fin de verificar y validar las estadísticas del SIGC, ni la Comisión comprobó la fiabilidad de dichas estadísticas. Además, el análisis del Tribunal de los trabajos de 28 organismos certificadores en el contexto de estas verificaciones mostró que la evaluación de 2 de ellos era negativa y 1 no permitía evaluar la situación. El Tribunal constató también que las conciliaciones incluidas en la directriz correspondiente de la Comisión no se habían llevado a cabo en absoluto o de la manera prevista o la información presentada no permitía extraer una conclusión sobre si los trabajos eran adecuados.

Desarrollo rural

5.32. La falta de precisión en las definiciones contenidas en la legislación nacional de algunas de las condiciones de subvencionabilidad y la frecuente complejidad de las normas, en particular, las que se refieren a medidas agroambientales, afectaron negativamente a la calidad de los controles destinados a verificar el cumplimiento de los requisitos correspondientes por parte de los agricultores. Una vez más se observó que estos controles fueron deficientes, detectándose las principales debilidades siguientes:

- a) insuficiencia de los controles sobre la validez de las ofertas presentadas en el contexto de los contratos privados. Los controles llevados a cabo no proporcionan garantías razonables sobre la legalidad del procedimiento de licitación previsto, lo que puede afectar, por tanto, a la subvencionabilidad del conjunto del proyecto (Rumanía);

5.31. A partir del ejercicio 2007, los organismos de certificación, de acuerdo con las directrices de la Comisión, deben analizar la eficacia de los sistemas de control interno de los organismos pagadores, en particular mediante controles sobre el terreno más sistemáticos, y comprobar y validar estas estadísticas. La Comisión aplicó de esta manera la recomendación que el Tribunal había formulado en su informe anual relativo al ejercicio 2005 (apartado 5.46), según el cual los organismos de certificación debían intensificar sus actividades de comprobación y validación de las estadísticas.

En cuanto a la extensión de sus trabajos hasta los beneficiarios finales, los organismos de certificación examinan una muestra de informes de inspección in situ y comprueban que las posibles correcciones en las demandas (tras la verificación) se realicen en los datos del beneficiario final en el SIGC.

En aproximadamente el 90 % de los casos, los organismos de certificación realizaron una evaluación y llegaron a una conclusión positiva en el 85 % de ellos, lo que debe considerarse como un resultado aceptable para el primer año de aplicación de esta nueva obligación de control. La Comisión reconoce que aún es posible mejorar en este ámbito, y ha revisado sus directrices en consecuencia para el ejercicio 2008.

La Comisión analiza sistemáticamente las estadísticas del SIGC desde el punto de vista de la coherencia y la conformidad las disposiciones reglamentarias. La fiabilidad de los datos se comprueba por medio de las auditorías de conformidad de la Comisión.

5.32. Por lo que se refiere a la definición de las condiciones de admisibilidad en la legislación nacional y su complejidad, la Comisión comparte la opinión del Tribunal que considera que estas condiciones deberían ser lo más sencillas posible con el fin de reducir el riesgo de errores y limitar los costes del control. Sin embargo, las medidas agroambientales son especialmente complejas por naturaleza y las posibilidades de simplificación son muy limitadas si no se quiere comprometer la finalidad de las mismas.

Por lo que se refiere al sistema de control, se adoptaron algunas medidas para reforzar y consolidar las normas en este ámbito, y en adelante todos los criterios de admisibilidad deben poder controlarse por medio de un conjunto de indicadores comprobables que corresponde a los Estados miembros establecer (?). Además, la Comisión elaboró directrices sobre el carácter comprobable de las medidas agroambientales.

- a) Las conclusiones mencionadas por el Tribunal en su observación serán objeto de un seguimiento por parte de la Comisión en el marco de la conformidad de la liquidación.

(?) Artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1975/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) ausencia de controles cruzados con las bases de datos específicas de animales (razas poco comunes) para validar el número de ejemplares declarado por el agricultor, que constituye el fundamento de los pagos agroambientales (Francia);
- c) verificación inadecuada de la superficie subvencionable en el contexto de las medidas agroambientales cuando dicha superficie no coincidía con los datos contenidos en la base del SIGC, de manera que no pudieron controlarse todas las condiciones para la concesión de la ayuda (Irlanda);
- d) ausencia de verificaciones sistemáticas de la conformidad de los compromisos agroambientales adaptados especialmente a la explotación con los requisitos generales de la medida (por ejemplo, el nivel máximo autorizado de productos químicos);
- e) carácter no concluyente y documentación insuficiente de los controles administrativos y sobre el terreno, junto con una confianza excesiva en las declaraciones de los beneficiarios antes de aprobarse los pagos finales (Irlanda);
- f) insuficiente consideración de los factores de riesgo mencionados en la legislación comunitaria para la selección de una muestra de los agricultores que debían controlarse sobre el terreno (Francia e Irlanda);
- g) verificación incompleta de la existencia de cofinanciación privada. Los proyectos se aprobaban a menudo sin el certificado necesario de una institución financiera, aumentando el riesgo de pago de fondos de la UE a beneficiarios que no pueden financiar la parte que les corresponde de la inversión (Rumanía);
- h) pista de auditoría insuficiente con respecto a determinados proyectos acompañados de bonificaciones de interés, que impidió llegar hasta los beneficiarios finales de fondos de la UE. En consecuencia, no se pudo verificar si los importes declarados eran correctos o si los beneficiarios cumplían todas las condiciones de subvencionabilidad [véase también el subapartado 5.15.b) — Francia].

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *Las conclusiones del Tribunal mencionadas en las letras c), d) y e) serán objeto de un seguimiento en el marco del procedimiento de conformidad.*
- f) *Por lo que respecta a los parámetros de riesgo, la Comisión simplificó la legislación y a partir de 2008 y no se fijan los factores de riesgo.*
- g) *El riesgo se ve reducido por el hecho de que, para cada proyecto que prevé una autofinanciación, antes de la presentación de la solicitud de pago se adjunta a la misma un extracto bancario de no más de cinco días laborables de antigüedad.*
- h) *Consciente del problema planteado por el Tribunal, la Comisión reconoce la importancia de una buena gestión financiera de los sistemas de bonificación de interés y la existencia de una pista de auditoría adecuada. La Comisión está realizando un seguimiento del expediente con las autoridades francesas, en particular, cuando procede, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Control a posteriori de los pagos a operadores y empresas transformadoras

5.33. Los Estados miembros deben llevar a cabo programas anuales de comprobación de documentos comerciales, con posterioridad al pago, respecto de las restituciones por exportación, las subvenciones por tratamiento y transformación, y determinados gastos de desarrollo rural. También deben cerciorarse de la realidad y la regularidad de las operaciones, así como adoptar las medidas necesarias para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Estos controles se efectúan con arreglo al Reglamento (CEE) n° 4045/89. La Comisión desempeña una función de supervisión y coordinación.

5.34. Aunque en 2007 mejoró la ejecución del programa de control con respecto al calendario previsto, no se finalizó un número limitado de controles relativos a cada uno de los períodos de control anteriores hasta llegar a 2000/2001 ⁽²³⁾. Ello implica el riesgo de que estos controles no se ejecuten de manera correcta, ya que los beneficiarios solo están obligados legalmente a mantener la documentación pertinente durante un lapso determinado y los pagos examinados durante el período de control suelen efectuarse dos años antes, lo que significa que los controles pendientes del período 2000/2001 se refieren a pagos que se remontan a 1998/99. Además, hasta el 31 de diciembre de 2009 la Comisión no dispondrá de los resultados de los controles llevados a cabo sobre los pagos en el ejercicio 2006/2007.

5.35. El Tribunal observó que las medidas de desarrollo rural tenían solo una cobertura limitada, tanto a nivel de la Comisión como de los Estados miembros, pese a que esta política representaba en el período de control 2006/2007 el 11 % del gasto previsto por el Reglamento y el 57 % del conjunto de irregularidades potenciales comunicadas.

5.36. El análisis de los informes de los organismos certificadores llevados a cabo por el Tribunal mostró la necesidad de que los organismos pagadores mejoraran la verificación del seguimiento y la información de las irregularidades potenciales comunicadas.

5.34. A escala comunitaria (sobre la base de los informes de control 2006/2007), se había alcanzado el número mínimo requerido de controles para cada uno de los períodos de control anteriores, a excepción de 2002/2003 y de 2004/2005. Esta situación se debía principalmente a un atraso en Italia.

Según la información obtenida de las autoridades italianas el 29 de mayo de 2008, se alcanzó el número mínimo de controles a escala comunitaria para cada uno de los períodos de control anteriores. No obstante, los Estados miembros permanecen obligados a reabsorber los atrasos.

5.35. En 2007, la unidad de desarrollo rural efectuó principalmente auditorías sobre medidas no reguladas por el Reglamento (CEE) n° 4045/89, tal como las medidas agroambientales. Sin embargo, la unidad con responsabilidad horizontal respecto del Reglamento (CE) n° 4045/89 efectuó, a principios del año 2008, dos misiones relativas al desarrollo rural junto con la unidad de desarrollo rural, en el marco del programa de trabajo de 2007.

De manera más importante, en los Estados miembros, el 18 % del número total de controles durante el período 2006/2007 se refirieron a medidas de desarrollo rural, lo que se considera como un nivel de cobertura suficiente.

5.36. Respecto a los organismos pagadores interesados, los organismos de certificación procedieron a una evaluación en un 90 % de los casos y, en un 80 % de estos casos, la declaración sobre el seguimiento dada por estos organismos pagadores fue positiva.

Las directrices revisadas presentadas a los Estados miembros para el ejercicio 2008 tienen en cuenta la observación del Tribunal.

⁽²³⁾ Al final de 2007 faltaban por completar, en total, 916 de los casi 20 000 controles planeados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Restituciones por exportación

5.37. Las restituciones por exportación se abonan a los exportadores de productos agrícolas para compensar la diferencia entre los precios del mercado interno comunitario y del mercado mundial. En 2007 se abonaron 1 445 millones de euros, es decir, un 42 % menos que en el ejercicio anterior, debido a las opciones políticas de las últimas reformas de la PAC, así como al incremento de los precios en el mercado mundial. De conformidad con el Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo, los Estados miembros tienen la obligación de proceder a un control físico del 5 % de las exportaciones para asegurarse de que están correctamente descritas y cumplen las condiciones para recibir la restitución por exportación. Asimismo, deben realizar controles de sustitución en el punto de salida de la UE, en caso de que difiera del lugar de presentación de los productos para su control físico. La Comisión se encarga del seguimiento de la calidad y del número de estos controles.

5.38. En su Informe Especial n° 4/2007 ⁽²⁴⁾, el Tribunal señaló las debilidades del sistema de controles físicos y de sustitución de las partidas con restituciones por exportación. Aunque el Consejo y la Comisión respondieron con celeridad a las recomendaciones formuladas modificando la legislación correspondiente ⁽²⁵⁾, todavía no se han abordado las debilidades particulares en materia de reintroducción en territorio de la UE de mercancías exportadas transportadas en una línea marítima no regular.

Procedimientos de liquidación de cuentas seguidos por la Comisión

5.39. Dado que la gestión de los gastos agrícolas se efectúa, en su mayor parte, de forma compartida entre los Estados miembros y la Comisión, los primeros abonan la ayuda y seguidamente son reembolsados por la segunda. Estos reembolsos se consideran como anticipos, si bien se registran como pagos en los estados financieros presentados por la Comisión. La validación definitiva de los gastos tiene lugar mediante un procedimiento denominado liquidación de cuentas que se desarrolla en dos etapas consistentes en una decisión financiera anual y en varias decisiones de conformidad plurianuales adoptadas por la Comisión.

5.37. La calidad y el número de los controles físicos y controles de sustitución se comprueban por medio de investigaciones de auditoría realizadas in situ y de un análisis de las declaraciones anuales detalladas proporcionadas por los Estados miembros.

5.38. Comisión considera que, cuando se establece que los productos que se benefician de restituciones a la exportación han dejado el territorio aduanero en el plazo de 60 días, el resto del transporte hacia el tercer país de destino continúa en territorio internacional o en el territorio de un país tercero, con la posibilidad de hacer transbordo con arreglo a los artículos 9 o 10 del Reglamento (CE) n° 800/1999, acompañándose de un tránsito conexo por partes del territorio aduanero comunitario bajo control aduanero; tras las ampliaciones de la UE desde 2004, este tipo de situación tiene más posibilidades de ocurrir. Legalmente, no es posible que las mercancías o los productos en cuestión, aunque se hayan beneficiado de restituciones, permanezcan en el territorio aduanero bajo un régimen aduanero distinto.

5.39. Los reembolsos de la Comisión en favor de los Estados miembros se definen jurídicamente como pagos mensuales y no como anticipos ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Aprobado el 21 de junio de 2007 por el Tribunal (DO C 252 de 26.10.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Reglamento (CE) n° 14/2008 del Consejo (DO L 8 de 11.1.2008, p. 1) y Reglamento (CE) n° 159/2008 de la Comisión (DO L 48 de 22.2.2008, p. 19).

⁽⁸⁾ El artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo establece lo siguiente: «La Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los recursos financieros necesarios para hacer frente a los gastos [...] mediante anticipos [...]». No obstante, el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, ha derogado el Reglamento n° 1258/1999, y el artículo 14, apartado 1, que sustituye al artículo 5, apartado 1, párrafo primero, establece que «La Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para financiar los gastos [...], en forma de reembolsos mensuales, denominados en lo sucesivo los “pagos mensuales”, basados en los gastos efectuados por los organismos pagadores autorizados durante un período de referencia.».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Liquidación financiera

5.40. El 30 de abril de 2008 la Comisión aprobó tres decisiones de liquidación financiera con respecto a los gastos del FEAGA, del FEADER y del Instrumento transitorio de desarrollo rural (ITDR) y liquidó las cuentas de los organismos pagadores, con excepción de los que figuran en el **anexo 5.3**. Estas decisiones se basan en certificados presentados por auditores independientes (organismos certificadores). El Tribunal no constató durante su fiscalización la existencia de gastos liquidados por la Comisión que deberían haber sido rechazados (disociados) en las decisiones de liquidación financiera.

5.41. Las decisiones financieras se limitan, no obstante, a la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas de los organismos pagadores. La legalidad y regularidad de los pagos subyacentes («cuestiones de conformidad») no son objeto de las pruebas de confirmación de los organismos certificadores, los cuales no suelen controlar sobre el terreno las solicitudes de ayuda. En consecuencia, las decisiones financieras no implican que el gasto «liquidado» esté libre de pagos irregulares.

5.42. En 2007, los organismos certificadores ampliaron el alcance de su labor. Además de tener que verificar y validar por primera vez las estadísticas del SIGC (véase el apartado 5.31), se les pidió que emitieran opiniones sobre las declaraciones de garantía elaboradas por los directores de los organismos pagadores y sobre los procedimientos de control interno. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que el valor añadido de estos nuevos elementos era limitado por el momento. Por otra parte, en tres casos se dio una contradicción, que no se había resuelto, entre la declaración de garantía del director del organismo pagador y el certificado de auditoría con reservas emitido por el organismo certificador.

5.41. *La garantía otorgada en materia de auditoría no se limita únicamente a los aspectos puramente contables. Cada certificado implica también un dictamen que indica si el sistema de control interno del organismo pagador ha funcionado de manera satisfactoria durante el ejercicio en cuestión y, en este contexto, también se evalúan las comprobaciones in situ.*

Además, los organismos de certificación proporcionan un dictamen distinto sobre la declaración de fiabilidad («DAS») proporcionada por el director de cada organismo pagador, así como un análisis de la eficacia de los controles sobre el terreno y de la exactitud de las estadísticas de inspección.

5.42. *Junto con los otros elementos mencionados por el Tribunal en su observación, los trabajos de comprobación y validación efectuados por los organismos de certificación establecidos a raíz de las recomendaciones del Tribunal en sus informes anuales relativos a los ejercicios 2005 (apartado 5.46) y 2006 (apartado 5.8) constituyen un paso hacia adelante hacia una mayor responsabilidad de los organismos pagadores y se traducen en una mayor transparencia y una apropiación de los resultados del control. Esta evolución se ha reconocido también por la conferencia de directores de los organismos pagadores y por organismos de certificación independientes.*

Cada organismo de certificación realiza un análisis y elabora informes sobre la manera en que cada organismo pagador cumple las condiciones de autorización fijadas por el Reglamento (CE) n° 885/2006, y emite un dictamen en consecuencia. La divergencia entre la DAS y el dictamen del organismo de certificación demuestra el valor añadido del dictamen sobre la DAS, en el sentido de que este organismo evaluó a la DAS a la luz de sus propios trabajos de auditoría, como estaba previsto. Los tres organismos pagadores interesados están ahora en fase de prueba. Para los 79 organismos pagadores restantes, los dos documentos eran coherentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.43. Aun cuando los organismos pagadores españoles efectuaron pagos por primera vez en el contexto del RPU durante el ejercicio, los organismos certificadores de este país no incluyeron entre sus trabajos la verificación de derechos exigida.

5.44. Basándose en el examen del trabajo realizado por los organismos certificadores ⁽²⁶⁾ el Tribunal reitera ⁽²⁷⁾ sus dudas en lo que se refiere a la exactitud de las cuentas de los deudores: 2 organismos certificadores incluyen reservas en sus certificados y 15 destacan debilidades en los procedimientos de gestión de la deuda de los organismos pagadores; 12 organismos certificadores no proporcionaron información suficiente acerca de los trabajos desempeñados y 2 no controlaron de forma correcta las cuentas. Si bien la Comisión ha iniciado el proceso de aplicación de medidas para corregir ⁽²⁸⁾ las debilidades comunicadas, aún se desconoce el impacto financiero de estas acciones. Al mismo tiempo, el Tribunal observa que la aplicación de diferentes políticas a la fecha de reconocimiento de las deudas por los organismos pagadores da lugar a una presentación desigual del valor global de las mismas.

5.45. En su respuesta al Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006 ⁽²⁹⁾, la Comisión se comprometió a realizar el seguimiento de los importes de los cuadros de los deudores imputados al presupuesto de la UE en el contexto de la primera decisión de liquidación financiera relativa a 2006 adoptada el 27 de abril de 2007; sus tres auditorías de 2007 abarcaron un 7 % aproximado de los importes incluidos en esta decisión de liquidación financiera.

Liquidación de conformidad

5.46. Se toman decisiones de conformidad tras las verificaciones suplementarias por la Comisión del gasto que declaran los Estados miembros. Estas decisiones abarcan varios ejercicios y tienen por objeto excluir gastos de la financiación de la UE cuando la Comisión compruebe que «no se han efectuado de conformidad con la normativa comunitaria ⁽³⁰⁾».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.43. Los organismos de certificación comprobaron los datos proporcionados por las comunidades autónomas en el marco del cálculo de los derechos, pero no el cálculo efectuado a nivel nacional. La Comisión ha revisado sus directrices para el ejercicio 2008 con el fin de precisar que si el sistema se gestionara de manera centralizada a nivel nacional, pero el organismo pagador central no gestionase el régimen de pago único (como sucede en España), el organismo de certificación de este último debería aún cubrir este aspecto en su informe.

5.44. La Comisión considera que al menos en uno de estos dos casos se hizo lo necesario. Considera también que obtuvo suficiente información sobre los deudores para la liquidación y la contabilidad. En ningún caso la incidencia financiera resultó significativa a nivel contable global (y por tanto, por lo que se refiere a la Decisión).

Reconociendo, no obstante, que aún es posible mejorar en este ámbito, la Comisión revisó en consecuencia sus directrices para el ejercicio 2008. Seguirá vigilando atentamente la situación, efectuando siete misiones de auditoría en organismos pagadores y seis misiones de auditoría en organismos de certificación en 2008.

5.45. En 2007, se efectuaron dos auditorías relativas a las deudas en el organismo pagador italiano AGEA. La Decisión por la que se liquidan las cuentas de AGEA, que se habían dividido para el ejercicio 2006, se tomó el 30 de abril de 2008. Esto significa que las auditorías realizadas en 2007 cubrieron el 41 % de los importes incluidos en la primera y segunda decisiones de liquidación para el ejercicio 2006 (el último es posterior a la auditoría del Tribunal).

⁽²⁶⁾ Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión, anexo III (DO L 171 de 23.6.2006, p. 90).

⁽²⁷⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.61.

⁽²⁸⁾ Reglamento (CE) n° 885/2006, artículo 11.

⁽²⁹⁾ Apartado 5.61.

⁽³⁰⁾ Artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.47. Tanto en su informe anual relativo al ejercicio 2006 como en otros anteriores, el Tribunal subrayó las limitaciones en parte inherentes al sistema de liquidación, como el carácter retroactivo y plurianual de la liquidación de conformidad y el hecho de que el coste de las correcciones financieras recae efectivamente en los Estados miembros y no en los beneficiarios finales. Además, el método de la Comisión para calcular los ajustes de conformidad, basado ampliamente en el recurso a correcciones a tanto alzado, significa que no puede establecerse una relación válida entre los importes recuperados de este modo y el importe real de los pagos irregulares ⁽³¹⁾. Se constató que estas limitaciones persistían en 2007.

5.48. La fiscalización del Tribunal relativa a las decisiones de conformidad tomadas en 2007 puso de manifiesto que:

- a) algunos gastos no habían sido excluidos de la financiación de la UE cuando en realidad deberían haberlo sido y otros no habían sido sometidos a una auditoría de conformidad con tiempo suficiente para recuperar el importe total de las irregularidades detectadas;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.47. Estos aspectos que el Tribunal describe como limitaciones son inherentes al sistema establecido por la legislación comunitaria y no suscitaron objeciones por parte del Tribunal en el marco de la aprobación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo.

Si bien las consecuencias financieras solo se determinan al final de los procedimientos, las conclusiones preliminares resultantes de las auditorías de la Comisión efectuadas durante un año concreto ya se conocen al final de ese año. Como se refieren a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, las auditorías proporcionan información no solo sobre los gastos auditados, sino también, indirectamente, sobre los gastos futuros. Por otra parte, las correcciones tienen normalmente en cuenta los gastos efectuados tras la fecha de la auditoría y por tanto no son solamente retroactivas.

La conformidad de la liquidación tiene por objeto excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se efectuaron de acuerdo con las normas comunitarias. En cambio, este mecanismo no permite la recuperación de los pagos irregulares ante los beneficiarios, operación que, según el principio de gestión compartida, es de la exclusiva responsabilidad de los Estados miembros.

Cuando se detectan pagos indebidos a beneficiarios a raíz de la conformidad de la liquidación, se invita a los Estados miembros a que garanticen el seguimiento mediante acciones de recuperación ante estos beneficiarios. Sin embargo, incluso cuando no es necesario realizar recuperaciones ante los beneficiarios porque la corrección financiera solo afecta a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante de mejorar los sistemas de los Estados miembros, y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.

Los tipos globales tienen en cuenta la gravedad de las deficiencias constatadas en los sistemas de control nacionales, con el fin de reflejar el riesgo financiero para la Comunidad. Por tanto, la Comisión considera que hay una correlación válida entre este tipo de corrección y el importe de los pagos irregulares a los beneficiarios finales.

5.48.

- a) La Comisión considera que los gastos que excluyó de la financiación comunitaria tras sus auditorías de conformidad son suficientes para cubrir el riesgo incurrido por los Fondos.

El legislador comunitario seleccionó deliberadamente la disposición por la que se limita la posibilidad de realizar correcciones financieras a tiempo (norma de los 24 meses), con el fin de garantizar la seguridad jurídica a los Estados miembros. Es inherente a la aplicación de esta norma que algunos gastos no puedan ser objeto de correcciones financieras aunque puedan verse afectados por posibles deficiencias. La Comisión ha propuesto en sucesivas ocasiones una ampliación de este plazo, pero tanto el Consejo como el Parlamento Europeo han rechazado estas propuestas.

⁽³¹⁾ Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2006, apartado 5.63.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) en el caso de 2 de las correcciones examinadas habían transcurrido 6 años entre la auditoría inicial y la decisión de liquidación, lo que dio lugar a que el gasto no subvencionable no se excluyera de las cuentas hasta el final de este procedimiento.

Ámbitos políticos de medio ambiente, pesca, sanidad y protección de los consumidores

5.49. La Comisión gestiona los ámbitos políticos de medio ambiente, pesca y asuntos marítimos, así como sanidad y protección de los consumidores mediante sistemas de control específicos. La fiscalización del Tribunal relativa a estos ámbitos permitió detectar las siguientes debilidades en los sistemas:

- a) en lo que atañe a las medidas medioambientales, los proyectos financiados por el fondo principal (proyectos LIFE) incluían gastos no subvencionables y siguen produciéndose retrasos importantes en la finalización de las auditorías. Con todo, la situación mejoró en 2007. El informe anual de actividad de la Dirección General de Medio Ambiente reconoce estas debilidades mediante una reserva específica;
- b) en el ámbito político de la pesca, la falta de normativa legal idónea y la documentación insuficiente de los gastos ligados a la recogida de datos sobre la gestión de la pesca aumentan el riesgo de que se realicen pagos irregulares. Por otra parte, las obligaciones financieras derivadas de los casos concretos de renovación de acuerdos bilaterales de pesca no fueron cubiertas en el momento oportuno por el compromiso de los créditos correspondientes;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *Los dos casos contemplados por el Tribunal eran muy complejos y no son representativos del trabajo de la Comisión en materia de conformidad de la liquidación.*

5.49.

- b) *Las disposiciones jurídicas a las que el Tribunal hace referencia en materia de recopilación de datos relativos a la gestión de los recursos pesqueros se modificaron en 2008 ⁽⁹⁾. La Decisión y el Reglamento de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación se adoptarán en el transcurso de 2008. Esta nueva base jurídica contiene normas precisas y debería responder a las preocupaciones del Tribunal. Por lo que respecta a la situación actual, se han establecido procedimientos con el fin de remediar las insuficiencias observadas por el Tribunal en materia de documentación.*

Los compromisos presupuestarios que cubren los acuerdos pesqueros únicamente pueden contraerse previa adopción de la base jurídica (Decisión o Reglamento del Consejo). Esto explica que el compromiso presupuestario sea posterior al compromiso jurídico (aplicación provisional del nuevo protocolo) cuando la adopción de la base jurídica no puede hacerse antes de la entrada en vigor provisional del nuevo protocolo (lo que sucede a menudo, a pesar de la anticipación de los largos plazos de negociación y adopción). La Comisión proseguirá la reflexión con el fin de explorar otras vías sobre la manera de proceder para tener en cuenta la observación del Tribunal, teniendo en cuenta al mismo tiempo las dificultades específicas vinculadas a los acuerdos pesqueros.

⁽⁹⁾ Reglamento (CE) n° 199/2008 del Consejo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) en el ámbito de la sanidad y la protección de los consumidores, se realizaron pagos en concepto de medidas veterinarias sin la totalidad de la documentación de apoyo necesaria.

El Consejo alcanzó un acuerdo político el 24 de junio sobre la propuesta de la Comisión relativa a las autorizaciones pesqueras para los buques de la UE que operan fuera de las aguas comunitarias. Este nuevo Reglamento prevé la continuación de las actividades pesqueras de forma transitoria, antes de la aprobación formal del nuevo protocolo por el Consejo.

- c) La observación del Tribunal hace referencia a la recepción de vacunas y pruebas para las que la Comisión no ha solicitado ninguna confirmación escrita de entrega. No obstante, la Comisión considera que, sobre la base de sus contactos con los Estados miembros y sus procedimientos de control interno (incluida la firma «Conforme» por dos miembros del personal), esta falta de documentación formal acerca de la recepción de estas mercancías y pruebas no compromete sus pagos.

Recientemente se ha adoptado una Decisión ⁽¹⁰⁾ de la Comisión que refuerza los requisitos aplicables a los informes financieros establecidos en la Decisión 2002/677/CE de la Comisión.

Conclusiones y recomendaciones generales

5.50. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal llega a la conclusión de que, en conjunto, las operaciones subyacentes a los gastos declarados en concepto del grupo de políticas están afectadas globalmente por un nivel significativo de errores de legalidad o de regularidad (véanse los apartados 5.12 y 5.13).

5.50-5.51. El objetivo de la Comisión es garantizar la eficacia de los sistemas de supervisión y control para detectar y corregir errores, teniendo debidamente en cuenta los costes y beneficios de los controles que tienen que realizarse in situ.

Por lo que se refiere a la agricultura y al desarrollo rural, la Comisión subraya la conclusión del Tribunal en cuanto a que el índice de error global más probable no es significativamente distinto del registrado el año anterior, según se informó en su declaración de fiabilidad de 2006. Las estadísticas de control recibidas de los Estados miembros también indican que el índice de error observado en los beneficiarios finales del FEAGA, que supone alrededor del 85 % de los gastos totales en favor de la agricultura y el desarrollo rural, es inferior al umbral de importancia relativa.

El Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) que abarca la mayor parte de los gastos de agricultura es eficaz para limitar el riesgo de gastos irregulares, si se introducen datos exactos y fiables y el sistema se aplica de forma adecuada.

Los gastos de 2007 correspondientes a la agricultura y el desarrollo rural susceptibles de quedar excluidos de la financiación comunitaria por futuras decisiones de conformidad, ascienden a un importe estimado de 439 millones EUR, a los que se añaden 152 millones EUR de recuperaciones ante los beneficiarios finales.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.51. La evaluación general realizada por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión relativos a los ámbitos políticos incluidos en el presente capítulo indica que son eficaces parcialmente.

5.52. No obstante, en opinión del Tribunal el SIGC continúa mostrando su eficacia para limitar el riesgo de gastos irregulares, siempre que se aplique adecuadamente y la información aportada sobre los pagos del RPU, basados en los derechos asignados, sea exacta y fiable (véanse los apartados 5.20 y 5.21). La reciente introducción, en el contexto del RPU, de regímenes de ayuda como los relativos al aceite de oliva (véase el apartado 5.14) constituye un avance positivo, aunque a corto plazo puede dar lugar a una frecuencia de errores más elevada.

5.53. Aproximadamente un 20 % de los pagos examinados en el nivel de beneficiario final resultaron ser incorrectos; de estos, un número limitado tenía un elevado impacto financiero. Además, el Tribunal identificó errores en la interpretación de las disposiciones reglamentarias. Si no se corrigen, los efectos acumulados de todos estos errores a lo largo de los años tendrán una importancia significativa.

Como se indica en el informe anual de actividad de 2007, la Dirección General de Salud y Consumidores está convencida de que sus operaciones no están afectadas por un nivel significativo de error acerca de la legalidad y la regularidad. Además, como se explica en el IAA de 2007, el índice de error residual es del 1,6 %, es decir, inferior al límite de importancia relativa del 2 %.

Tal como se declaró en el IAA de 2007 de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, es posible dar una garantía razonable en cuanto a la regularidad y la legalidad de los gastos de esta DG, y las insuficiencias detectadas no son suficientemente importantes para justificar una reserva.

La DG ENV hizo una reserva específica en su informe anual de actividad con respecto a la admisibilidad de los gastos declarados por los beneficiarios de subvenciones para actividades concretas.

5.51. *Tal como se declaró en el informe anual de actividad (IAA) de 2007 de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca para 2007 en el marco de la conclusión sobre la eficacia del sistema de control interno, hay una garantía razonable de que los sistemas de control interno de la DG funcionan eficazmente.*

Como se indica en el IAA 2007, la Dirección General de Medio Ambiente tiene confianza en la situación general del control interno y la gestión financiera y operativa de la DG ENV. Esta conclusión se ve también apoyada por los resultados del análisis efectuado por los ordenadores subdelegados y los informes de gestión dirigidos al Director General, que se pidieron a cada uno de ellos en enero de 2008. La estructura de auditoría interna de la DG ENV no detectó deficiencias significativas en los sistemas de control financiero ni graves fallos en los sistemas de gestión en durante sus auditorías de 2007. Por último, las deficiencias señaladas por la dirección en 2007 se debían a circunstancias particulares y seguirán abordándose en 2008.

5.52-5.53. *Las auditorías efectuadas por los servicios de la Comisión pusieron de manifiesto que por regla general, el cálculo de los derechos se realizaba de acuerdo con la legislación y que los controles administrativos e in situ funcionaban bien en general. Los problemas constatados son objeto de un seguimiento en el marco de la conformidad de la liquidación.*

Por lo que se refiere a la frecuencia y la incidencia de los errores, las estadísticas del SIGC transmitidas por los Estados miembros (a excepción de Grecia) y comprobadas y validadas por los organismos de certificación indican que la frecuencia de los errores no deja de disminuir, en particular, en el ejercicio 2007, y que su incidencia financiera se limita al 0,83 % de los gastos en cuestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.54. Pese a que los sistemas de liquidación de cuentas (al igual que los controles posteriores a los pagos) tienen por objeto excluir los gastos que no se ajustan a las normas de la UE, hasta la fecha no han funcionado en este sentido con respecto a los pagos a los beneficiarios finales, sino que en realidad su coste recae en los Estados miembros, de manera que no puede establecerse una relación válida entre los importes excluidos y el importe real de pagos irregulares.

5.55. Las decisiones de conformidad de la Comisión relativas a todos los ejercicios posteriores a 2000 están sin completar. Dado que las decisiones relativas a 2007 deben tomarse aún, los gastos están sujetos a posibles correcciones en ejercicios ulteriores a raíz de las verificaciones que efectúe la Comisión. Globalmente, sin embargo, las correcciones realizadas en ejercicios ulteriores no suelen modificar el orden de magnitud de los pagos comunicados por los Estados miembros.

5.56. El Tribunal recomienda solventar las debilidades de los sistemas que conducen a este tipo de errores. En este sentido, los aspectos que urge abordar en relación con la fiabilidad de los pagos del RPU son los siguientes:

- a) mejorar la identificación, el registro y la gestión de los derechos;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.54. *La conformidad de la liquidación tiene por objeto excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se efectuaron de acuerdo con las normas comunitarias. En cambio, este mecanismo no permite la recuperación de los pagos irregulares ante los beneficiarios, operación que, según el principio de gestión compartida, es de la exclusiva responsabilidad de los Estados miembros.*

Cuando se detectan pagos indebidos a beneficiarios a raíz de la conformidad de la liquidación, se invita a los Estados miembros a que garanticen el seguimiento mediante acciones de recuperación ante estos beneficiarios. Sin embargo, incluso cuando no es necesario realizar recuperaciones ante los beneficiarios porque la corrección financiera solo afecta a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante de mejorar los sistemas de los Estados miembros, y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.

La Comisión considera que existe una relación válida entre sus correcciones financieras y el nivel de pagos irregulares a los beneficiarios finales.

5.55. *A finales de 2007, solo quedaban por cerrar 24 de las aproximadamente 1 400 auditorías efectuadas hasta 2003, que permitieron realizar correcciones financieras de los gastos a partir del período previo a 2002. Las correcciones financieras relativas a estas auditorías por lo que respecta a los gastos del período previo a 2002 se estiman en aproximadamente 6 millones EUR, o que significa que los trabajos de conformidad sobre los gastos realizados hasta 2001 se habían completado en gran parte.*

En lo que respecta a la magnitud de las correcciones financieras, los gastos de 2007 correspondientes a la agricultura y el desarrollo rural susceptibles de quedar excluidos de la financiación comunitaria por futuras decisiones de conformidad, ascienden a un importe estimado de 439 millones EUR, a los que se añaden 152 millones EUR de recuperaciones ante los beneficiarios finales ⁽¹¹⁾.

5.56. *La mayoría de las deficiencias contempladas por el Tribunal son conocidas y objeto de un seguimiento en el marco de la conformidad de la liquidación. Estas deficiencias no son imputables a disposiciones jurídicas vagas, sino a las insuficiencias constatadas en su aplicación.*

- a) *Se invita a los Estados miembros a que mejoren sus sistemas y trabajen estrechamente con los servicios de la Comisión y del CCI sobre estas cuestiones.*

⁽¹¹⁾ En 2007, se recuperaron 607 millones EUR mediante una corrección financiera, y 247 millones EUR fueron recuperados de los beneficiarios finales por los Estados miembros (véase el capítulo 6 de las notas de las cuentas anuales de 2007).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) eliminar de la base de datos las superficies y beneficiarios que no tengan derecho a subvención y garantizar la actualización de los datos y las parcelas (por ejemplo las ortoimágenes);
- c) clarificar y simplificar las normas en las que se fundamentan las medidas, en particular el recurso a la reserva nacional.

5.57. Asimismo, es preciso continuar esforzándose para garantizar que los beneficiarios cumplan sus obligaciones en el ámbito del desarrollo rural, particularmente expuesto a errores debido a la frecuente complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad.

5.58. Finalmente, es necesario subsanar las debilidades de los sistemas que afectan a los ámbitos políticos del medio ambiente, la pesca y la sanidad y protección de los consumidores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) Los servicios de la Comisión (DG AGRI y CCI) elaboraron en 2002 unas directrices relativas al registro de las zonas seleccionables y a la actualización de la información. Estas directrices han sido, en sucesivas ocasiones, objeto de debates con los Estados miembros. Si se descubre que el incumplimiento de estas directrices puede implicar pagos irregulares, se adoptan medidas en el marco de la conformidad de la liquidación y se invita a los Estados miembros a que establezcan un plan de acción detallado con el fin de solucionar estos problemas. En esto, los servicios de la Comisión (DG AGRI y CCI) proporcionan la ayuda necesaria.
- c) Se propone una simplificación en el marco de la propuesta relativa al control sanitario: al seguir disociando algunos pagos parciales y autorizar a los Estados miembros a que pasen progresivamente a tipos de pago por derecho más uniformes, el RPU será más eficaz, más eficiente y más sencillo.

5.57. En su programa de auditoría para 2008, la Comisión concedió prioridad al control de las medidas agroambientales.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal según la cual, debido en particular a la complejidad inherente a las medidas agroambientales, las medidas en materia de desarrollo rural están expuestas a un nivel de error más elevado que los pagos del FEAGA. Las medidas agroambientales son complejas por naturaleza, y se dispone de un margen de maniobra muy limitado para simplificarlas sin poner en peligro sus objetivos.

La Comisión considera por tanto que, habida cuenta del valor añadido y la gran complejidad de estas medidas, el riesgo tolerable de error debería ser más elevado.

A pesar de estas consideraciones, se han introducido importantes mejoras en el marco de control del desarrollo rural para el período de programación 2007-2013 del FEADER. Por ejemplo, los Estados miembros deben en adelante garantizar que todos los criterios de subvencionabilidad fijados por la legislación comunitaria o por los programas de desarrollo rural pueden controlarse por medio de un conjunto de indicadores comprobables que deben establecer. Los criterios de subvencionabilidad son a menudo complejos, por lo que los servicios de la Comisión han elaborado distintas normas y directrices con el fin de ayudar a los Estados miembros a interpretarlos.

Además, la aplicación del SIGC se ha reforzado más para las medidas de desarrollo rural vinculadas a las superficies o a los animales de conformidad con el eje 2, que constituyen un 44 % del total de los gastos programados.

5.58. La Dirección General de Salud y Consumidores remite a su declaración del apartado 5.51.

Véase la respuesta al apartado 5.51 por lo que se refiere a la pesca.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

Organización común de mercados en el sector del tabaco crudo

5.59. En su Informe Especial n° 7/2004 ⁽³²⁾, el Tribunal identificó una serie de debilidades, en particular la falta de fiabilidad de los datos, un análisis inadecuado de la situación del mercado y el incumplimiento de los objetivos fijados, como impulsar la conversión de la producción de tabaco a otros sectores. Asimismo, formuló diversas recomendaciones, apoyadas por el Parlamento y el Consejo.

5.60. La OCM del tabaco crudo fue reformada en el contexto de la reforma general de la PAC en 2003. La Comisión ha tenido muy en cuenta las recomendaciones del Tribunal, en concreto en lo que se refiere a la recogida y empleo de datos más completos y fiables. Asimismo, se ha introducido gradualmente la disociación completa de la ayuda de la producción. Estos elementos, junto con la financiación de las medidas de reconversión, permitirán, una vez aplicados íntegramente, abordar las debilidades de las medidas del mercado y constituyen de por sí un incentivo para que los productores abandonen de forma voluntaria la producción.

Gestión y supervisión por la Comisión de medidas de lucha contra la fiebre aftosa

5.61. En su Informe Especial n° 8/2004 ⁽³³⁾, el Tribunal destacó que la Comisión y el Consejo ya habían solventado numerosas de las carencias legislativas detectadas durante su fiscalización anterior, pese a lo cual recomendaba otras medidas, en particular:

5.61.

- a) evaluar regularmente, en períodos que no sean de crisis, el dispositivo de prevención y de lucha y reforzar la supervisión de su aplicación;
- b) estudiar los medios que permitan una mayor implicación de los ganaderos en una notificación rápida de la enfermedad y el cumplimiento de las restricciones de movimientos;

⁽³²⁾ DO C 41 de 17.2.2005, p. 1.

⁽³³⁾ DO C 54 de 3.3.2005, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) clarificar el marco financiero aplicable a las epizootias, reduciendo al máximo los riesgos financieros para el presupuesto de la UE.

5.62. En 2006, la Comisión procedió a una evaluación detenida de las medidas de prevención y control y adoptó una serie de iniciativas que, en parte, respondían a las recomendaciones del Tribunal.

5.63. Con todo, el Tribunal considera que es preciso seguir realizando esfuerzos por:

- a) simplificar la legislación en materia de salud y bienestar de los animales ⁽³⁴⁾;

⁽³⁴⁾ Véase la Comunicación sobre una nueva Estrategia de Salud Animal (2007-2013) COM(2007) 539 final, de 19 de septiembre de 2007.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Una nueva Estrategia de Salud Animal para la Unión Europea (2007-2013), en la que “más vale prevenir que curar”» [COM(2007) 539 final] preveía la elaboración de un marco comunitario armonizado de los criterios de responsabilidad y reparto de costes. Este objetivo debe lograrse mediante una revisión del instrumento financiero de la UE para la financiación relativa a las enfermedades animales (Decisión 90/424/CEE del Consejo) en el marco del plan de acción relativo a la nueva estrategia en materia de salud animal. Los trabajos preparatorios ya han comenzado. Se han previsto otras acciones, como un estudio de viabilidad que incluirá un proceso de consulta.

5.62. En diciembre de 2004, la Comisión lanzó una evaluación externa cuyo objetivo era someter a un examen detallado los resultados de la acción de la UE sobre la salud animal y las orientaciones futuras de esta acción. Sobre la base de los resultados de la evaluación y de una extensa consulta de las partes involucradas, la Comisión presentó su propuesta de nueva estrategia en materia de salud animal en septiembre de 2007 ⁽¹²⁾. Por primera vez, la Comisión expuso sus ambiciones y objetivos estratégicos en el ámbito de la salud animal.

5.63. El Consejo (en diciembre de 2007), el Comité Económico y Social europeo (en enero de 2008) y el Parlamento Europeo (en mayo de 2008) se congratularon por el desarrollo de un enfoque estratégico de la política de la UE en materia de salud animal y apoyan los objetivos y principios generales definidos en la estrategia en materia de salud animal, que abarca el período 2007-2013. Basándose en los resultados de los debates realizados en estos foros interinstitucionales de la UE, la Comisión adoptará en un futuro inmediato su plan de acción relativo a la salud animal, que presentará su visión estratégica para los cinco próximos años y más allá.

- a) Ya se han iniciado acciones importantes, en el marco de la política destinada a legislar mejor, con el fin de simplificar el marco jurídico existente, en particular la nueva Directiva 2006/88/CE relativa a los animales de acuicultura ⁽¹³⁾ y la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se simplifican los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en

⁽¹²⁾ COM(2007) 539 adoptado el 19 de septiembre de 2007 http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_es.pdf.

⁽¹³⁾ Directiva 2006/88/CE del Consejo, de 24 de octubre de 2006, relativa a los requisitos zoonosarios de los animales y de los productos de la acuicultura, y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos (DO L 328 de 24.11.2006, p. 14).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- los ámbitos veterinario y zootécnico y por la que se modifican 22 Directivas existentes del Consejo ⁽¹⁴⁾, que está actualmente en la fase final del procedimiento de adopción por el Consejo. Sin embargo, como indica en su Comunicación sobre la nueva estrategia de salud animal, la Comisión se propone presentar una propuesta de nueva legislación en materia de salud animal que simplificaría considerablemente la legislación existente.
- b) aumentar los recursos humanos dedicados a controlar la aplicación de la legislación comunitaria teniendo en cuenta la ampliación de la UE;
- b) En el ámbito de la seguridad alimentaria y la salud animal, la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión (OAV) se esfuerza en garantizar sistemas de control eficaces y evaluar el cumplimiento de las normas europeas dentro de la UE, así como en países terceros por cuanto se refiere a sus exportaciones a la UE, esencialmente efectuando controles en los Estados miembros y los países terceros que exportan hacia la UE.
- La OAV realiza en total de 250 a 270 misiones al año.
- Está en curso la contratación que, de acuerdo con las exigencias, otorga preferencia a los expertos de los nuevos Estados miembros.
- c) corregir las insuficiencias persistentes en los planes de alerta, como ya se subrayó por ejemplo en los informes de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión;
- c) Este punto será objeto de seguimiento.
- d) mejorar la organización y el seguimiento de los ejercicios de alerta en tiempo real;
- d) La Comisión recoge actualmente información actualizada de los Estados miembros con el fin de garantizar un seguimiento adecuado de esta recomendación.
- e) reducir los frecuentes retrasos en la notificación de los movimientos de bovinos y su registro en la base central de datos y mejorar la normativa sobre la identificación y los movimientos de los porcinos;
- e) Las insuficiencias señaladas por la OAV están vinculadas a la ejecución de los actos comunitarios correspondientes relativos a la identificación de los animales, al registro de las explotaciones y a los registros de los movimientos; no ponen en entredicho las disposiciones de los Reglamentos respectivos ni de la Directiva.

⁽¹⁴⁾ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se simplifican los procedimientos para confeccionar listas y publicar información en los ámbitos veterinario y zootécnico y por la que se modifican las Directivas 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE y 2000/75/CE, la Decisión 2000/258/CE y las Directivas 2001/89/CE, 2002/60/CE y 2005/94/CE. [COM (2008) 120 final — 2008/0046 (CNS)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- f) incorporar los requisitos de higiene alimentaria adoptados en 2004 en las disposiciones relativas a la carne importada.

5.64. En cuanto al objetivo de lograr una mayor implicación de los ganaderos en la notificación de la enfermedad, los progresos logrados hasta la fecha son limitados.

5.65. Finalmente, en lo que atañe a la clarificación del marco financiero, la Comisión adoptó medidas en 2005 para fijar límites a la compensación, a partir de los precios del mercado. Ahora bien, aún son necesarias otras medidas, pues la ayuda nacional abonada varía de forma notable entre los Estados miembros.

Evaluación de la renta agrícola por la Comisión

5.66. En su Informe Especial n° 14/2003 ⁽³⁵⁾ sobre la evaluación de la renta agrícola por la Comisión, el Tribunal llegaba a la conclusión de que los instrumentos estadísticos de la UE no proporcionaban información suficientemente completa sobre la renta disponible de los hogares agrícolas que permitiera evaluar el nivel de vida de la población agrícola, pese a la existencia de tres instrumentos distintos destinados a determinar dicha renta, que, por otra parte, no estaban concebidos para los mismos propósitos. El Tribunal recomendaba que la Comisión evaluara las estadísticas disponibles sobre la situación de las explotaciones y hogares agrícolas y redefiniera con precisión el marco estadístico necesario para controlar la realización de los objetivos de la Política Agrícola Común, en especial el de proporcionar unas condiciones razonables de vida para los agricultores.

⁽³⁵⁾ DO C 45 de 20.2.2004, p. 1.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- f) La Comisión elaboró una propuesta adecuada en el segundo semestre de 2007 (SANCO/10018/2007) y recibió la opinión favorable de los Estados miembros en la reunión del CPCASA ⁽¹⁵⁾ de 10 de septiembre de 2007. Este documento está ahora en la fase de procedimiento legislativo para su aprobación formal por la Comisión y su publicación posterior en el Diario Oficial.

5.64. Todos los focos de enfermedades animales contagiosas importantes (peste porcina clásica, fiebre aftosa y gripe aviar) que aparecieron en la Unión Europea durante los cinco últimos años causaron costes muy limitados para el presupuesto comunitario y se erradicaron con éxito. Estos resultados son atribuibles, en particular, al hecho de que, en general, la notificación de la enfermedad se efectuó en los plazos requeridos. A menudo, los Estados miembros no han compensado (totalmente) a los agricultores que no cooperaron plenamente con las autoridades o no comunicaron la enfermedad a su debido tiempo, con el fin de desalentar este tipo de comportamiento.

5.65. Los límites máximos recogidos en la legislación permiten tener una idea global de las compensaciones otorgadas por los Estados miembros.

No obstante, la norma básica sigue siendo que la compensación no debería superar el valor de mercado del animal. Una aplicación correcta de la legislación evita sobrevaloraciones e infravaloraciones.

La legislación relativa a la compensación y a las ayudas estatales se ha armonizado y es idéntica para todos los Estados miembros de la Unión Europea. La diferencia constatada in situ se debe a la diferente utilización de los instrumentos puestos a disposición.

⁽¹⁵⁾ CPCASA: Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.67. Entretanto, la Comisión ha adoptado una serie de iniciativas, como la armonización de los métodos estadísticos adoptados por los Estados miembros, en especial en lo que se refiere a la Red de Información Contable Agrícola (RICA). Por otra parte, puso en marcha otras iniciativas destinadas a mejorar la fiabilidad de los demás instrumentos existentes, en particular las CEA y la RSHA y llevó a cabo estudios de fiabilidad con el fin de establecer un marco estadístico europeo de carácter más global. Con todo, los progresos realizados hasta el presente han sido lentos, debido en buena medida a la falta de consenso entre los Estados miembros acerca de la prioridad que merece el proyecto ante los costes aparentemente prohibitivos que implica la recogida de información más detallada sobre la renta agrícola, incluida la derivada de las actividades externas a la explotación. El Tribunal reitera que es indispensable contar con estadísticas e indicadores más completos que permitan realizar un seguimiento más detenido de la Política Agrícola Común, teniendo en cuenta que aproximadamente dos tercios de los recursos presupuestarios asignados a ella están destinados al apoyo a la renta de los agricultores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.67. *La evaluación del estudio de viabilidad se ha incluido en el programa estadístico comunitario 2008-2012. Un primer debate celebrado en el Comité permanente de estadísticas agrícolas puso de manifiesto que los Estados miembros se muestran prudentes debido a las dificultades conceptuales, técnicas y financieras existentes. Se decidió conservar la RICA y la CEA como principales fuentes de información sobre la renta agrícola.*

Evaluación de los sistemas de control y supervisión — Pagos directos no disociados — Gestión en el contexto del SIGC

Estado miembro	Ayuda a la superficie				Primas por animales				Evaluación global
	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos	Análisis de riesgo y procedimientos de selección para las inspecciones	Metodología de control, control de la calidad y comunicación de los distintos resultados	Elaboración y fiabilidad de las estadísticas relativas a las inspecciones y a los resultados	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos	Análisis de riesgo y procedimientos de selección para las inspecciones	Metodología de control, control de la calidad y comunicación de los distintos resultados	Elaboración y fiabilidad de las estadísticas relativas a las inspecciones y a los resultados	
Alemania (Baviera)					S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	
España (Castilla y León)	1	2	3			14	4		
Italia (AGEA)	5	S.V.	3		S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	
Portugal		S.V.	6		S.V.		7		
Francia		8				9	10		
Grecia	1/11		12	13	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S.O.	sin objeto
S.V.	sin verificar

Resultado de la verificación de operaciones

Estimación, a partir de la muestra, del porcentaje de operaciones afectadas por un error	31 %
Porcentaje de error	Entre el 2 % y el 5 %

- El sistema de información geográfica (SIG), en el que se basa la gestión de los regímenes de ayuda de la UE no siempre contiene información completa y fiable sobre los ámbitos subvencionables o no subvencionables por parcela de referencia.
- Las autoridades españolas no aportaron pruebas de que se hubiera realizado una evaluación del fundamento de los criterios del riesgo y sus ponderaciones específicas con respecto al ejercicio 2006.
- Los resultados de los controles nacionales efectuados sobre el terreno y su incorporación al SIG no son fiables (los inspectores no identificaron las causas permanentes de la falta de subvencionabilidad o los diferentes usos de la tierra, por lo que el SIG no se actualizó, lo que se tradujo en la realización de pagos excesivos a los agricultores).
- Se detectaron determinadas debilidades en las herramientas administrativas de control sobre el terreno de los animales como el formato de los informes de control y el registro de las explotaciones.
- El tipo de seguimiento que efectúa la AGEA no garantiza la eficacia de las competencias delegadas de gestión y control. Se detectaron casos de aceptación de modificaciones con posterioridad al plazo y pagos efectuados antes de obtenerse los resultados definitivos de los controles sobre el terreno.
- Se identificaron algunas debilidades en los procedimientos de control sobre el terreno (no se detectaron superficies no subvencionables, no se controlaron algunos criterios de subvencionabilidad).
- Se identificaron algunas debilidades en los procedimientos de control sobre el terreno (la comprobación de los registros de animales no se realizó de manera correcta o no estaba documentada).
- No se evaluaron los parámetros de riesgo de los controles tradicionales sobre el terreno, que representan el 20 % del total de dichos controles; el resto se efectúa por teledetección, con una evaluación ulterior.
- Ausencia de evaluación sobre la eficacia de los parámetros del análisis de riesgo utilizados en ejercicios anteriores.
- Los procedimientos de control prevén registrar los animales presentes en la explotación a partir de un extracto de la base de datos nacional informatizada y no un cómputo por separado de todos los animales presentes.
- Se identificaron errores en la introducción de datos de las solicitudes; se modificaron datos de las solicitudes con posterioridad a la fecha de presentación de las mismas.
- En los informes de control no figuran los métodos de medición, resultados y tolerancias aplicados.
- A 1 de abril de 2008 no se habían presentado a la Comisión las estadísticas de control relativas al ejercicio 2006 (el plazo era julio de 2007).
- La evaluación de los regímenes de ayuda por animales únicamente abarcó la ponderación de los factores de riesgo y no el carácter de estos.

Elementos de seguimiento del SIGC — Régimen de pago único (*)

Estado miembro	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos	Análisis de riesgo y procedimientos de selección para las inspecciones	Metodología de control, control de la calidad y comunicación de los distintos resultados	Elaboración y fiabilidad de las estadísticas relativas a las inspecciones y a los resultados	Evaluación global
Finlandia	4/13/15/21	23	25		
Francia	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Países Bajos	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
España (Andalucía)	11/15	22			
Suecia	2/7/9/13/17	22			
Reino Unido (Inglaterra)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

- 1 No había ortoimágenes disponibles para realizar controles administrativos cruzados; si bien dichas imágenes no son obligatorias aumentan significativamente la fiabilidad de los datos empleados en los controles cruzados.
- 2 No se excluyen de la superficie subvencionable registrada en el SIP elementos no subvencionables visibles en fotos aéreas o declarados por el agricultor.
- 3 Las parcelas forestadas no se excluyen sistemáticamente de la superficie subvencionable.
- 4 No se controla sistemáticamente la subvencionabilidad de nuevas parcelas.
- 5 No se define el tamaño mínimo que han de tener las parcelas agrícolas subvencionables.
- 6 El SIP no está suficientemente actualizado en función de los resultados de las inspecciones sobre el terreno o la información de la base de datos topográfica.
- 7 Los controles administrativos cruzados se basan parcialmente en ortoimágenes obsoletas.
- 8 La base de datos del SIGC relativa a los derechos no es fiable; no se dispone de cifras fiables en lo que se refiere a la actualización del número y el valor de los derechos registrados en la base de datos con respecto a 2006 y 2007; y no se retiraron derechos que incumplían los requisitos mínimos de activación.
- 9 Ausencia de controles administrativos cruzados finales con anterioridad a la autorización de los pagos a nivel nacional.
- 10 Los Países Bajos asignaron inicialmente derechos superiores al límite de 4,9 millones de euros y posteriormente efectuaron pagos individuales sobre esta base.
- 11 Se autorizaron pagos en concepto de RPU a agricultores que no habían recibido derechos de pago.
- 12 Los pagos no se bloquean sistemáticamente hasta aclararse todas las anomalías o presentarse la documentación necesaria.
- 13 Los procedimientos de registro de solicitudes no proporcionaban pruebas suficientes de la fecha real de su recepción o no se controlaban de forma adecuada.
- 14 Aplicación incorrecta de sanciones por retraso en la presentación de solicitudes.
- 15 Cálculo sistemáticamente erróneo de los pagos cuando la superficie declarada no es suficiente con respecto al total de derechos declarados.
- 16 Falta de aplicación de las disposiciones comunitarias sobre sanciones en los casos de declaraciones de superficie excesivas.
- 17 Ausencia o insuficiencia de controles administrativos cruzados para comprobar que la superficie declarada de retirada de tierras se ajusta a las condiciones legales.
- 18 Control insuficiente de las modificaciones introducidas en la base de datos por parte de los responsables.
- 19 Solicitud de ayuda para una misma parcela por diferentes agricultores en virtud de regímenes de ayuda comunitaria diferentes.
- 20 La superficie de la parcela de referencia puede sobrepasar los límites establecidos en un porcentaje igual o inferior al 2 %.
- 21 Las huertas recibieron una ayuda hasta un máximo de 0,3 ha por solicitud sin los derechos correspondientes (719,62 ha, 134 535,85 euros).
- 22 La selección de las inspecciones se basó en parte en datos obsoletos de la solicitud o en una población incompleta de solicitudes.
- 23 El porcentaje de inspecciones no aumentó durante el ejercicio.
- 24 Las inspecciones seleccionadas a partir del análisis de riesgo mostraron un incidencia menor de error que las seleccionadas de manera aleatoria.
- 25 Aplicación de los métodos de medición con precisión insuficiente.
- 26 Diferencias importantes entre las estadísticas comunicadas a la Comisión y los datos subyacentes transmitidos a los auditores.

(*) No se incluyen los aspectos correspondientes a la condicionalidad.

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

	Observación del Tribunal formulada en el Informe Anual relativo al ejercicio 2006	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
SIGC	Por quinto año consecutivo, figura en la declaración del director general una reserva relativa a la insuficiente aplicación del SIGC en Grecia. En 2006, la Comisión y el Tribunal confirmaron que seguían sin aplicarse controles clave [5.11 (*)].	Según sus respuestas, la Comisión continúa con un programa intensivo de auditorías e impondrá correcciones financieras a Grecia mientras siga siendo necesario. Por otra parte, la Comisión supervisa estrechamente el plan de acción elaborado por las autoridades griegas, a instancias suyas y con su estrecha colaboración, con el fin de corregir dichas deficiencias. El plan de acción incluye plazos estrictos para la ejecución de las diversas acciones, y debe producir sus primeros resultados a partir del ejercicio presupuestario 2007 (solicitudes de 2006).	Los trabajos de auditoría realizados en el contexto de la DAS relativa al ejercicio 2007 permitieron identificar debilidades en Grecia, Italia, España y Portugal: introducción errónea de datos relativos a las solicitudes, pagos efectuados por una misma parcela en virtud de varios regímenes de ayuda incompatibles y aplicación incorrecta de multas y sanciones con los consiguientes pagos excesivos [5.27 a) (*)]. El SIP en Grecia no está completo y contiene errores en la referenciación de las parcelas. Además, en algunos países la parte gráfica del SIP solo contiene fotos aéreas de más de cinco años de antigüedad (Francia y Suecia). En Portugal, la actualización se lleva a cabo con retrasos importantes [5.30 b) y c) (*)]. El informe anual de actividad relativo al ejercicio 2007 del Director General de Agricultura contiene una vez más una reserva relativa a la aplicación insuficiente del SIGC en Grecia.	<i>Las cuestiones planteadas en el informe anual relativo al ejercicio 2007 ya son, por regla general, objeto de un seguimiento en el marco de los procedimientos de conformidad.</i>
RPU	En el Reino Unido se asignaron derechos a propietarios que arrendaban sus tierras la mayor parte del año [5.20 (*)]. Algunos Estados miembros no respetaron la legislación y ampliaron la disposición relativa a la consolidación de derechos a todos los casos en los que un agricultor disponía en 2005 de menos hectáreas que de derechos de pago [5.24 (*)]. El régimen de pago único ha tenido varios efectos secundarios: la ayuda se ha abonado a los propietarios y a nuevos beneficiarios [5.28 (*)]; en numerosos Estados miembros se ha permitido a los «agricultores» mantener sus beneficios inesperados [5.30 (*)]; unos criterios de inversión inapropiados han dado lugar a la asignación discutible de derechos suplementarios [5.34 (*)].	Según la respuesta de la Comisión, las cuestiones mencionadas en el informe anual relativo al ejercicio 2006 serán sometidas a un seguimiento mediante procedimientos de conformidad.	La fiscalización permitió desvelar insuficiencias sistemáticas en el cálculo de los derechos debido a: — la asignación de derechos superiores al límite nacional (Países Bajos) [5.22 b) (*)], — la asignación de derechos por producción, tierras o inversiones no subvencionables [5.26 b), 5.22 c) y d) (*)], — el incumplimiento o la incorrecta aplicación de los reglamentos o normas especiales [5.22 e), 5.24 b) y 5.25 (*)]. La repetición de los controles por el Tribunal puso de manifiesto una serie de debilidades específicas en la calidad de los controles sobre el terreno y permitió identificar superficies o parcelas que deberían haber sido excluidas por los inspectores nacionales (Grecia, Italia, España, Portugal) [5.28 (*)]. No obstante, el Tribunal llega a la conclusión de que el SIGC continúa mostrando su eficacia para limitar el riesgo de gastos irregulares, siempre que se aplique adecuadamente y la información aportada sobre los pagos del RPU, basados en los derechos asignados, sea exacta y fiable. La reciente introducción, en el contexto del RPU, de regímenes de ayuda como los relativos al aceite de oliva constituye un avance positivo, aunque a corto plazo puede conducir a una frecuencia más elevada de errores [5.52 (*)].	<i>Véase la respuesta al apartado 5.22, letra b).</i> <i>Las cuestiones planteadas en el informe anual relativo al ejercicio 2007 ya son, por regla general, objeto de un seguimiento en el marco de los procedimientos de conformidad.</i>

	Observación del Tribunal formulada en el Informe Anual relativo al ejercicio 2006	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Aceite de oliva	Las inspecciones en los principales Estados miembros productores pusieron de manifiesto problemas generales que afectan a la fiabilidad y exactitud del SIG y, por consiguiente, al cálculo correcto de los derechos en el marco del RPU [5.84 (*)].	Según la respuesta de la Comisión al Informe Anual relativo al ejercicio 2006, esta institución ya ha aplicado correcciones financieras por un importe de unos 180 millones de euros desde el ejercicio presupuestario 2000 y está preparando más correcciones significativas. A partir del 1 de enero de 2006, la producción de aceite de oliva se ha desvinculado y se ha integrado completamente en RPU (solo España conservó un pequeño elemento de ayuda no disociada).	La incidencia del grado de exactitud del SIG oleícola en la integración del régimen de ayuda a la producción en el SIP se ha confirmado en Grecia e Italia, donde cuatro de cinco operaciones relativas al aceite de oliva efectuadas en el contexto del SIP que se examinaron contenían errores, algunos de los cuales dieron lugar a un número significativo de pagos excesivos [5.14 c) (**)].	<i>Se han aplicado otras correcciones financieras relativas a las ayudas a la producción de aceite de oliva en 2007 y 2008.</i> <i>Véase también la respuesta al apartado 5.14, letra c).</i>
Control a posteriori	La unidad encargada de la conformidad para el desarrollo rural no realizó auditorías sobre las cuestiones relativas al Reglamento (CEE) n° 4045/89 [5.50 (*)]. La Comisión todavía no sabe cuántas de las posibles irregularidades inicialmente comunicadas con arreglo al Reglamento (CEE) n° 4045/89 dieron lugar a recuperaciones o, en caso contrario, por qué motivo [5.52 (*)]. Siguen produciéndose retrasos en la realización de los controles posteriores a los pagos en Alemania, Italia y España [5.53 (*)].	s.o. La Comisión ha introducido la obligación de que los organismos certificadores verifiquen e informen sobre el seguimiento efectuado por organismos pagadores de las irregularidades potenciales comunicadas [5.40 a 5.45 (**)]. Aún no se ha finalizado un número limitado de controles de cada uno de los períodos de control anteriores que se remontan hasta 2000/2001 [5.34 (**)].	El Tribunal observó (una vez más) una cobertura limitada de las medidas de desarrollo rural tanto en la Comisión como en los Estados miembros [5.35 (**)]. El análisis por el Tribunal de los informes de los organismos certificadores puso de manifiesto la necesidad de mejorar la verificación y elaboración de informes por los organismos pagadores acerca del seguimiento de las irregularidades potenciales comunicadas [5.36 (**)]. La ejecución oportuna del programa de controles mejoró en 2007 [5.34 (**)].	<i>Véase la respuesta al apartado 5.35.</i> <i>Véase la respuesta al apartado 5.36.</i>
Liquidación de cuentas	Pese a que los sistemas de liquidación de cuentas y los controles posteriores a los pagos tienen la finalidad de excluir el gasto que no se ajusta a las normas comunitarias, actualmente esto no ocurre en el nivel de los pagos a los beneficiarios [5.76 (*)].	s.o.	El Tribunal reitera su opinión formulada en el informe anual anterior sobre el sistema de liquidación de cuentas.	<i>La Comisión no está de acuerdo y remite a su respuesta al apartado 5.47.</i>
Restituciones por exportación	La fiscalización por el Tribunal de los controles físicos y de sustitución (restituciones por exportación) dio lugar al Informe Especial n° 4/2007 de 21 de junio de 2007. Un análisis llevado a cabo por el Tribunal muestra que no es fiable la información referente a los controles físicos y de sustitución [5.55 (*)].	El Consejo y la Comisión respondieron con celeridad a las recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe especial modificando la legislación pertinente [5.38 (**)].	Aún no se han abordado las debilidades particulares que afectan a la reintroducción de mercancías exportadas en territorio comunitario mediante buques de línea no regular [5.38 (**)].	<i>Véase la respuesta al apartado 5.38.</i>
Desarrollo rural	En el caso de las medidas agroambientales, el Tribunal continúa detectando una elevada incidencia de errores dado que los agricultores no respetan sus compromisos o las autoridades no verifican las condiciones de subvencionabilidad fundamentales [5.44 (*)].	La Comisión considera que la elevada incidencia de errores en las medidas agroambientales constatada por el Tribunal no es representativa del total de gastos de desarrollo rural.	El Tribunal reitera que el desarrollo rural está particularmente expuesto a errores y observa en este sentido que el informe anual de actividad del Director General de Agricultura contiene una reserva global con respecto a estos gastos [5.12 (**)]. Es preciso continuar esforzándose por garantizar que los beneficiarios cumplan sus obligaciones en el ámbito del desarrollo rural, particularmente expuesto a errores debido a la frecuente complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad [5.57 (**)].	<i>Véase la respuesta al apartado 5.12.</i> <i>Véase la respuesta al apartado 5.57.</i>

(*) Número del apartado que figura en el informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006.

(**) Número del apartado que figura en el informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2007.

ANEXO 5.3

Desglose de las cuentas de los organismos pagadores en 2007

Estado miembro	Organismo pagador	Desglose de las cuentas ⁽¹⁾		
		FEAGA (millones de euros)	FEADER (millones de euros)	ITDR (millones de euros)
Austria	AMA		79,00	
Bélgica	ALV		25,00	
Bélgica	Región Wallone		14,00	
Alemania	Baden-Württemberg		52,00	
Alemania	Bayern		159,00	
Estonia	PRIA	38,00		41,00
Grecia	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finlandia	MAVI	580,00	217,00	
Italia	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Países Bajos	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
Total		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Cuentas que la Comisión ha estimado no poder liquidar en sus decisiones de 30 de abril de 2008, por motivos achacables a los Estados miembros en cuestión, lo que requiere comprobaciones complementarias.

Fuente: Decisiones 2008/395/CE, 2008/396/CE y 2008/397/CE de la Comisión (DO L 139 de 29.5.2008).

CAPÍTULO 6

Cohesión

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.20
Características específicas de las políticas de cohesión	6.2-6.20
Objetivos e instrumentos políticos: 2000-2006	6.4-6.6
Utilización de los fondos asignados	6.7-6.8
Sistemas de control y supervisión	6.9-6.14
Correcciones financieras	6.15
Tipos de errores en los proyectos derivados de las políticas de cohesión	6.16-6.17
Período 2007-2013	6.18-6.20
Observaciones específicas en el marco de la declaración de fiabilidad	6.21-6.36
Alcance de la fiscalización	6.21
Resultados de la fiscalización	6.22-6.31
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	6.22-6.27
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	6.28-6.31
Conclusión general y recomendaciones	6.32-6.36
Conclusión general	6.32
Recomendaciones	6.33-6.36
Seguimiento de observaciones anteriores	6.37

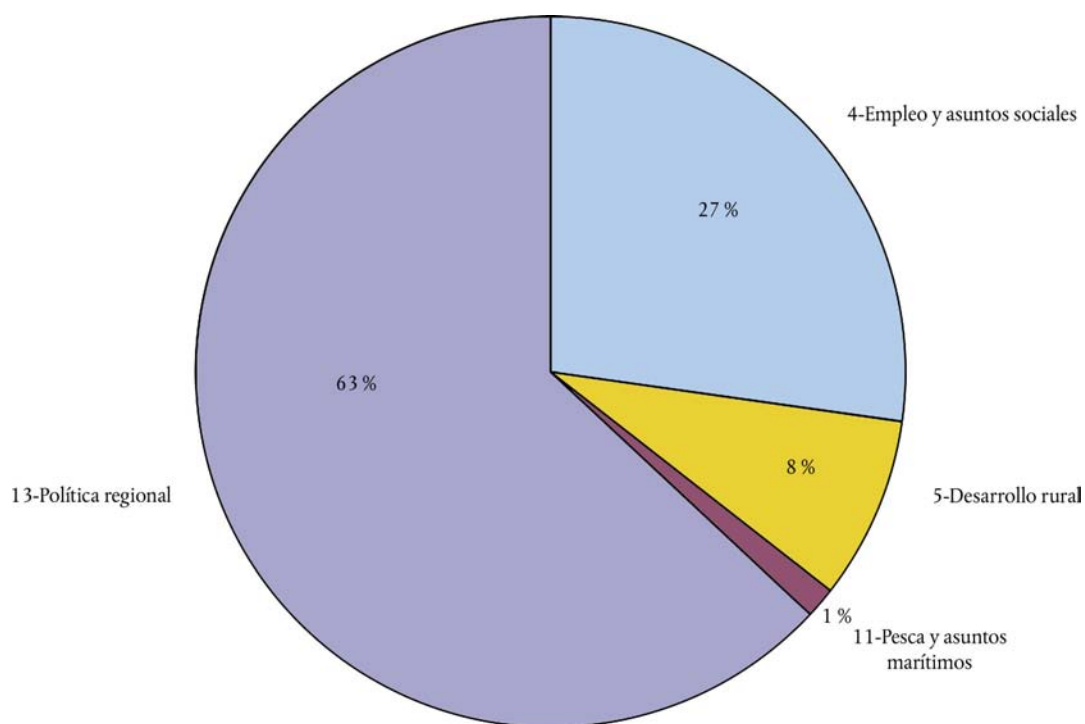
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

6.1. El presente capítulo del informe anual presenta las constataciones del Tribunal relativas a dos ámbitos políticos que fomentan la cohesión económica y social: 4 — Empleo y Asuntos sociales y 13 — Política regional. Trata asimismo del gasto en desarrollo rural y pesca correspondiente al período 2000-2006 (perteneciente a los ámbitos políticos 5 — Agricultura y Desarrollo rural, y 11 — Pesca). En 2007, los compromisos ascendieron a un total de 45 575 millones de euros y los pagos a 42 015 millones de euros. En el **gráfico 6.1** se ofrece el desglose de los pagos por ámbito político.

Gráfico 6.1 — Cohesión — Desglose de los pagos por ámbito político



Total de pagos en 2007: 42 015 millones de euros

Fuente: Cuentas anuales de 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Características específicas de las políticas de cohesión

6.2. El gasto comunitario en cohesión se planifica en el marco de «períodos de programación» plurianuales; los pagos correspondientes a cada período de programación se prolongan durante algunos años una vez finalizado dicho período. El presente capítulo trata de los pagos relativos al período de programación 2000-2006, ya que representan el grueso del gasto (84 %) ⁽¹⁾. Las cuestiones correspondientes al período 2007-2013 se exponen en los apartados 6.18 a 6.20.

6.3. La financiación comunitaria de las políticas de cohesión se lleva a cabo mediante cofinanciación: los Estados miembros también han de contribuir a sufragar el coste de los proyectos subvencionados. La ayuda comunitaria procede de una serie de «fondos» presupuestarios: los Fondos Estructurales (véase el apartado 6.5) y el Fondo de Cohesión (véase el apartado 6.6).

Objetivos e instrumentos políticos: 2000-2006

6.4. En el período de programación 2000-2006, los gastos de las políticas de cohesión se destinaron a tres objetivos:

- a) ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo n° 1);
- b) conversión económica y social de zonas con deficiencias estructurales (objetivo n° 2);
- c) modernización de los sistemas de educación y empleo (objetivo n° 3);

y a una serie de «iniciativas comunitarias» más específicas que abarcaban, por ejemplo, la cooperación interregional en la UE y la regeneración urbana.

6.5. La financiación procede de cuatro Fondos Estructurales:

- a) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) apoya los objetivos n° 1 y n° 2 mediante cofinanciación de inversiones en infraestructuras, en la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, en iniciativas de desarrollo local, y en actividades de pequeñas y medianas empresas;

⁽¹⁾ Los pagos relativos al período 2007-2013 consistieron exclusivamente en anticipos y solo representaron el 16 % del gasto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) el Fondo Social Europeo (FSE) apoya los objetivos n° 1, n° 2 y n° 3 mediante la concesión de asistencia financiera para luchar contra el desempleo, desarrollar recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral;
- c) la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) cofinancia proyectos de desarrollo rural;
- d) el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) cofinancia medidas destinadas a alcanzar un equilibrio duradero entre los recursos de la pesca y su explotación, y fortalecer la competitividad y el desarrollo del sector pesquero.

6.6. Asimismo, el Fondo de Cohesión fomenta la mejora del medio ambiente y las infraestructuras de transporte en los Estados miembros cuyo producto nacional bruto *per cápita* se sitúa por debajo del 90 % de la media de la Unión Europea ⁽²⁾.

Utilización de los fondos asignados

6.7. Los Fondos Estructurales financian *proyectos* dentro del marco de los *programas operativos*. En el período 2000-2006 había 545 programas operativos por importes comprendidos entre menos de 500 000 euros y más de 8 000 millones de euros. Los gastos derivados de los proyectos pertenecientes a estos programas oscilaban entre unos centenares de euros, destinados a un beneficiario individual, hasta cientos de millones de euros, a un gran proyecto de infraestructuras. En el marco del Fondo de Cohesión no existen programas operativos, sino solo proyectos para el período de programación 2000-2006. En este período hubo 1 094 proyectos del Fondo de Cohesión, con un valor comprendido entre 50 000 euros y más de mil millones de euros.

6.8. La cofinanciación de un proyecto por un Fondo Estructural o el Fondo de Cohesión suele tener lugar en forma de un *reembolso* de los costes del proyecto ⁽³⁾ basado en una *declaración de gastos* preparada por el promotor del proyecto ⁽⁴⁾. Este suele presentar varias declaraciones de gastos intermedias y una final al término del proyecto.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo (DO L 130 de 25.5.1994, p. 1).

⁽³⁾ Dependiendo del tipo de proyecto y de su grado de complejidad, la solicitud de reembolso puede basarse en muchos elementos y tipos de costes.

⁽⁴⁾ Los promotores de proyectos son beneficiarios y destinatarios finales que pueden ser tanto particulares como asociaciones, empresas públicas o privadas o bien órganos nacionales, regionales o locales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de control y supervisión

6.9. El Estado miembro es el responsable inicial de la regularidad del gasto en las políticas de cohesión, pero corresponde a la Comisión la responsabilidad última de la correcta ejecución presupuestaria.

6.9. Los Estados miembros deben, en virtud de la normativa sectorial, garantizar la regularidad de los gastos declarados a la Comisión en el ámbito de la cofinanciación. De acuerdo con las disposiciones en materia de gestión compartida, la Comisión tiene una función de vigilancia que consiste en comprobar que los sistemas de control de los Estados miembros funcionan bien y en adoptar medidas correctoras cuando considere que no es el caso, al objeto de asumir su responsabilidad en la ejecución del presupuesto (artículo 53 ter, apartado 4, del Reglamento financiero). La Comisión lleva a cabo su función de vigilancia por medio de sus actividades de control, pero también mediante negociaciones relativas a los programas, los Comités de seguimiento, las reuniones anuales con las autoridades de gestión y auditoría, la aportación de orientaciones y seminarios. El Plan de acción adoptado por la Comisión el 19 de febrero de 2008 permite un nuevo refuerzo de la vigilancia ejercida por la Comisión.

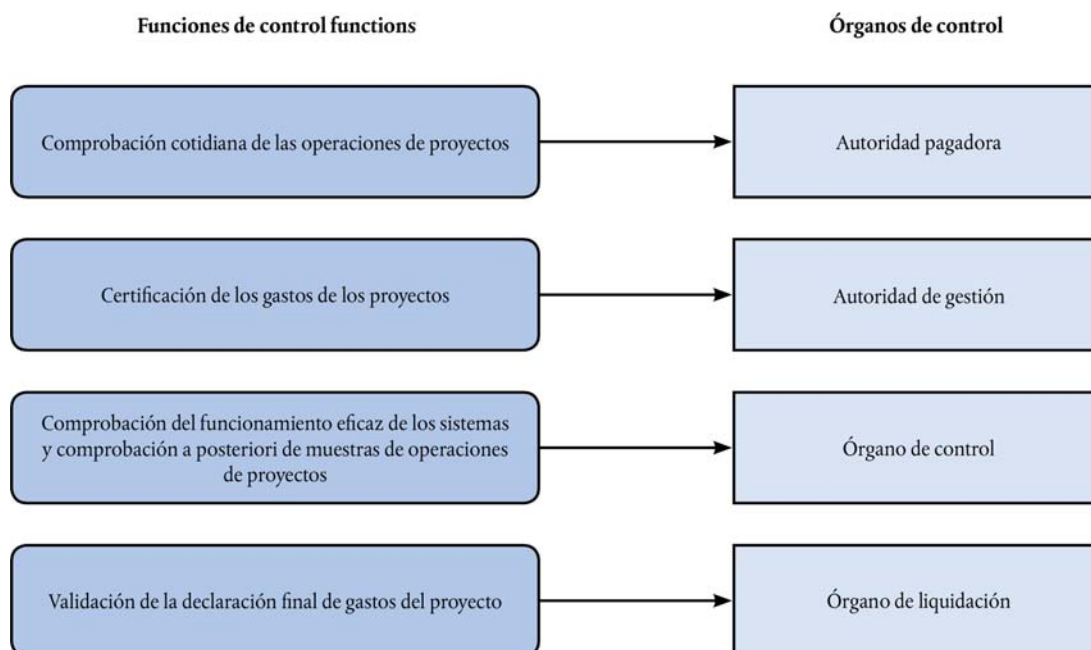
6.10. Los niveles de control de los proyectos de las políticas de cohesión son dos. El primero es el sistema de control nacional, cuyo objetivo consiste en prevenir o detectar y corregir los reembolsos incorrectos de costes de proyectos y otras irregularidades. El segundo nivel es la supervisión de la Comisión, cuyo objeto reside, por un lado, en garantizar que los sistemas de control de los Estados miembros se establecen y funcionan debidamente y, por otro, reducir el riesgo de que se produzcan deficiencias de control en los Estados miembros.

6.11. En el período de programación 2000-2006, el sistema de control nacional consta de cuatro funciones de control fundamentales. Estas han de estar claramente definidas y asignadas a organismos que, salvo el órgano de control y el órgano de liquidación, deben ser independientes entre sí (véase el **gráfico 6.2**).

6.12. Los sistemas varían en función de los Estados miembros: en algunos de ellos, las funciones de control están centralizadas a nivel nacional, mientras que en otros se delegan, a través de órganos intermedios, a una entidad regional o local o a una entidad específica del sector (controles descentralizados).

6.13. La supervisión de la Comisión consiste principalmente en auditorías *a posteriori* y en la imposición de correcciones financieras cuando se detectan graves deficiencias de control.

6.13. La Comisión remite a su respuesta al apartado 6.9.

Gráfico 6.2 — Controles clave en el Estado miembro

6.14. Una auditoría de la Comisión puede ser un instrumento eficaz de supervisión:

- a) si está basada en una evaluación del riesgo de que el sistema de control de un Estado miembro esté afectado por deficiencias;
- b) si proporciona un resultado útil desde el punto de vista operativo, es decir, si ofrece bien una base sólida para emprender una acción correctora, o bien una garantía razonable de que dicha acción no es necesaria;
- c) si se aplican a su debido tiempo medidas correctoras adecuadas basadas en el resultado de la auditoría.

6.14.

- c) *Puede constituir la acción correctiva resultante de las auditorías de la Comisión la aplicación efectiva de medidas correctoras por parte de las autoridades nacionales o la aplicación de una corrección financiera por las autoridades nacionales, así como una corrección financiera aplicada por la Comisión durante la ejecución del programa o en el momento del cierre.*

El Tribunal, por consiguiente, evalúa las auditorías de la Comisión basándose en los mencionados criterios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Correcciones financieras

6.15. La Comisión mantiene que es probable que gran parte de esos errores se corrija mediante el funcionamiento del sistema correctivo plurianual ⁽⁵⁾, pero hasta la fecha no estaba en condiciones de aportar pruebas suficientes de las correcciones introducidas por los Estados miembros. Los sistemas empleados para aplicar las correcciones financieras se examinan en el capítulo 3 (véanse los apartados 3.21 a 3.29 y el diagrama 3.2) y las correcciones financieras efectivamente realizadas en el capítulo 1 (véanse los apartados 1.36 y 1.38).

6.15. La Comisión ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la calidad de los datos proporcionados por los Estados miembros y está actualmente trabajando para verificar si son completos y exactos. Tal como se indicaba en la respuesta de la Comisión al apartado 3.25, se ha avanzado mucho en la aportación de pruebas fiables acerca del funcionamiento de los mecanismos correctivos plurianuales.

Tipos de errores en los proyectos derivados de las políticas de cohesión

6.16. Existe un elevado riesgo de que los costes de los proyectos de las políticas de cohesión se declaren incorrectamente y, en consecuencia, se reembolsen de manera igualmente incorrecta. En el contexto del presente Informe, reembolso incorrecto equivale a reembolso excesivo, que puede ser el resultado de:

- a) un error relativo a subvencionabilidad: el gasto reembolsado no es conforme a una norma de subvencionabilidad definida detalladamente en los reglamentos que rigen los gastos;
- b) un error relativo a la realidad de las operaciones: el gasto reembolsado incluye un gasto que no se ha realizado o no ha sido debidamente justificado mediante documentos;
- c) un error de exactitud: el gasto se calcula de manera incorrecta;
- d) un error múltiple: el gasto reembolsado adolece de una combinación de los errores mencionados.

6.16. Los pagos con cargo a las políticas de cohesión presentan un elevado riesgo intrínseco debido al número de organismos implicados en la aplicación a distintos niveles y al gran número de beneficiarios y operaciones cofinanciadas, que tiene que ver con el volumen global de fondos. Si las verificaciones de la gestión en el primer nivel y la función de certificación son eficaces, este riesgo puede reducirse de forma adecuada.

6.17. Un proyecto también puede estar afectado por *errores de conformidad*. Estos son, fundamentalmente, errores en la adjudicación de contratos e incumplimientos de los requisitos en materia de publicidad. Se clasifican como errores no cuantificables. Sin embargo, los casos graves de incumplimiento de los procedimientos de contratación pública que afecten a las condiciones de pago se clasifican como errores de subvencionabilidad (véanse los apartados 1.9 a 1.11).

⁽⁵⁾ Véase, a modo de ejemplo, el informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 6.39, respuesta de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Período 2007-2013

6.18. Se han establecido tres objetivos para el período de programación 2007-2013 (el objetivo «convergencia», el objetivo «competitividad regional y empleo» y el objetivo «cooperación territorial europea»). Existen tres fondos: el de desarrollo regional, el social y el de cohesión. Los programas se han concebido para reforzar los alicientes de los Estados miembros y de sus regiones y ciudades; para fomentar la innovación, el espíritu emprendedor, el empleo y la economía basada en el conocimiento; para desarrollar las economías regionales y crear nuevos y mejores empleos.

6.19. El primero ejercicio del nuevo período de programación, 2007, supuso fundamentalmente una fase preparatoria en la que no se presentaron declaraciones de gastos que debían ser reembolsados. Los pagos del ejercicio ascendieron a 6 800 millones de euros, o sea, la prefinanciación del 2 % de los programas aprobados (2,5 % para los proyectos del Fondo de Cohesión en los nuevos Estados miembros). Como no se efectuaron reembolsos para el ejercicio 2007, el trabajo de fiscalización detallado del Tribunal abarcó solamente los proyectos y programas correspondientes al período 2000-2006.

6.20. En los reglamentos relativos al período de programación 2007-2013 ⁽⁶⁾ se refuerzan y perfeccionan las disposiciones en materia de control y se precisan los cometidos respectivos de la Comisión y los Estados miembros. Asimismo, se amplían considerablemente las disposiciones en materia de auditorías para el nuevo período de programación. Los Estados miembros deben presentar una estrategia de auditoría y una declaración de conformidad con cada descripción de los sistemas de gestión de los programas operativos para someterlos a la aprobación de la Comisión ⁽⁷⁾. También se exigen informes anuales de control basados en auditorías de sistemas y la verificación de una muestra representativa de operaciones que tenga como resultado un dictamen anual de auditoría.

⁽⁶⁾ Principalmente el Reglamento (CE) del Consejo n° 1083/2006 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25) y el Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

⁽⁷⁾ Los programas de menor envergadura (por un importe inferior a 750 millones de euros y menos del 40 % de financiación comunitaria) no deben cumplir este requisito.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

6.21. El Tribunal examinó 180 pagos intermedios ⁽⁸⁾ efectuados en el ejercicio 2007 (para el período de programación 2000-2006) correspondientes a 176 proyectos de los Fondos Estructurales (99 proyectos del FEDER, 56 proyectos del FSE y 21 proyectos del FEOGA) y 4 proyectos del Fondo de Cohesión. Los 176 proyectos de los Fondos Estructurales se llevaron a cabo dentro de 16 programas operativos de 10 Estados miembros. Para cada uno de estos programas, el Estado miembro correspondiente ha establecido al menos un sistema de control, como muestra el **gráfico 6.2**. El Tribunal examinó dichos sistemas de control, así como el establecido por un Estado miembro para sus proyectos del Fondo de Cohesión. También examinó parte de la actividad de supervisión de la Comisión mediante el análisis de 20 auditorías emprendidas por ésta.

Resultados de la fiscalización***Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes***

6.22. Las principales constataciones sobre la regularidad de la financiación de los proyectos de las políticas de cohesión se presentan a continuación en los **cuadros 6.1 y 6.2**.

6.23. El **cuadro 6.1** muestra que solo el 46 % de los proyectos de la muestra estadística representativa del Tribunal resultaron estar exentos de errores de legalidad y regularidad (31 % en 2006).

6.24. En el **cuadro 6.2** se ofrece un análisis de los errores que afectan al reembolso clasificados por tipos. La distribución coincide en gran medida con la del ejercicio 2006.

6.23. *La aplicación de algunas normas en materia de admisibilidad de los gastos puede dar lugar a divergencias de interpretación. De los 97 proyectos que el Tribunal cita en el cuadro 6.1 afectados por un error, la Comisión considera que son 7 los proyectos en los que las circunstancias de los errores observados por el Tribunal no ofrecen una base suficiente como para aplicar correcciones financieras, u otras medidas de seguimiento.*

⁽⁸⁾ La fiscalización de cada reembolso incluye la comprobación de un gran número de facturas y otros documentos justificativos.

Cuadro 6.1 — Cuadro de doble entrada sobre la conformidad y la exactitud del reembolso ⁽¹⁾

Proyectos en los que los errores de conformidad se hallaban:	Proyectos:		Total
	incorrectamente reembolsados	correctamente reembolsados	
presentes	29 casos 16 %	27 casos 15 %	56 casos 31 %
no presentes	41 casos 23 %	83 casos 46 %	124 casos 69 %
Total	70 casos 39 %	110 casos 61 %	180 casos 100 %

(¹) Los errores de conformidad son errores no cuantificables (véanse los apartados 1.9 a 1.11).

Cuadro 6.2 — Análisis de los errores en los reembolsos por tipos

Corrección del reembolso	Fondo				Total
	FEDER	FSE	FEOGA	Fondo de Cohesión	
Error de subvencionalidad	18 casos 18 %	7 casos 13 %	3 casos 14 %	2 casos 50 %	30 casos 17 %
Error en la realidad de las operaciones	5 casos 5 %	0 casos 0 %	3 casos 14 %	0 casos 0 %	8 casos 4 %
Error de exactitud	8 casos 8 %	4 casos 7 %	0 casos 0 %	0 casos 0 %	12 casos 7 %
Error múltiple	5 casos 5 %	15 casos 27 %	0 casos 0 %	0 casos 0 %	20 casos 11 %
Reembolso correcto	63 casos 64 %	30 casos 54 %	15 casos 72 %	2 casos 50 %	110 casos 61 %
Total	99 casos 100 %	56 casos 100 %	21 casos 100 %	4 casos 100 %	180 casos 100 %

6.25. En la muestra de auditoría del Tribunal, las causas más frecuentes de reembolsos incorrectos del FEDER eran los errores de subvencionabilidad:

- a) inclusión de costes que por su naturaleza no deberían haber sido reembolsados,
- b) incumplimiento grave de las normas en materia de adjudicación de contratos.

6.25. La Comisión analiza las conclusiones del Tribunal para asegurarse de que se toman las medidas adecuadas.

- b)** La Comisión constata asimismo que los incumplimientos de las normas en materia de adjudicación de contratos son una fuente importante de irregularidades, lo que explica por qué ha orientado sus actividades de control hacia este ámbito de riesgo y ha adoptado otras medidas, como la difusión de orientaciones a los Estados miembros sobre los niveles de correcciones financieras que deben aplicarse.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo:

En una universidad perteneciente al ámbito del objetivo 1 se trabajaba en un proyecto de robótica en un laboratorio fuera del ámbito del objetivo 1. Esto contravenía la legislación nacional en materia de ayuda estatal a la investigación en virtud de la cual el FEDER cofinanciaba el proyecto y, por tanto, el gasto no era subvencionable

Los propietarios de una urbanización turística no convocaron una licitación para llevar a cabo obras de renovación que recibían una subvención del 63 % del coste, incluida una bonificación fiscal del 33 % y una subvención del 25 % procedente del FEDER. Puesto que la legislación comunitaria en materia de contratación pública se aplica a los proyectos de empresas privadas que se benefician de una financiación con fondos públicos superior al 50 %, este proyecto, debido a su incumplimiento, no tenía derecho a percibir la subvención comunitaria.

6.26. Los errores más comunes relacionados con el FSE fueron los siguientes:

- a) falta de pruebas justificativas de que los gastos generales o los costes de personal tenían realmente relación con el proyecto;
- b) sobreestimación de los costes de personal o de los gastos generales;
- c) inclusión de gastos no subvencionables (errores de subvencionabilidad).

Ejemplo:

En un proyecto, no existían pruebas suficientes de que los gastos de personal externo fueran pertinentes para el proyecto: los registros mensuales mostraban la presencia diaria de dicho personal, pero no disponían de hojas de horarios con la descripción de sus actividades diarias concretas. A falta de un registro cronológico detallado para justificar los días laborables facturados, dichos gastos no pueden imputarse al proyecto. Por consiguiente, se consideró que el gasto no era subvencionable.

En otro proyecto, los costes de personal estaban sobreestimados: se imputaron íntegramente al proyecto cofinanciado por el FSE los gastos correspondientes a varios miembros del personal que participaban también en otras actividades ajenas al proyecto cofinanciado.

6.26. La Comisión analiza las conclusiones del Tribunal para asegurarse de que se toman las medidas adecuadas.

- a) y b) La Comisión se enfrenta frecuentemente a este tipo de error. El marco reglamentario aplicable al período 2007-2013 prevé una simplificación a este respecto, que permite declarar los gastos generales a tanto alzado, proporcionalmente a los costes directos, sin aportar una justificación detallada.
- c) La Comisión ya ha recomendado a los Estados miembros reforzar sus actividades de información dirigidas a los beneficiarios. Esta medida, junto con una mejora de los controles cotidianos de la gestión, debería contribuir a reducir la frecuencia de este tipo de error.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.27. Se halló un nivel significativo de errores en los reembolsos a los proyectos de las políticas de cohesión durante el período de programación 2000-2006 en el ejercicio presupuestario 2007. La proporción de proyectos de la muestra afectada por errores cuantificables o no cuantificables (véanse los apartados 1.9 a 1.11) es del 54 % ⁽⁹⁾. El Tribunal considera que al menos el 11 % del importe total reembolsado no debería haberlo sido.

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

6.28. En el **anexo 6.1** se presentan las constataciones del Tribunal sobre los sistemas de gestión y supervisión en los Estados miembros de los 16 programas operativos que evaluó. En 11 casos, el Tribunal calificó los sistemas de gestión como «parcialmente eficaces», en 3 casos como «ineficaces» y en 2 casos como «eficaces». El elevado y constante nivel de error identificado por las pruebas de confirmación del Tribunal de las operaciones subyacentes indica igualmente que, en general, los sistemas de los Estados miembros solo fueron parcialmente eficaces para gestionar el riesgo de ilegalidad e irregularidad de los reembolsos.

6.29. Las principales insuficiencias identificadas por el Tribunal fueron las siguientes:

- a) en las autoridades de gestión: los controles cotidianos respecto de la realidad del gasto fueron insuficientes; no se identificaron las declaraciones de gastos desprovistas de pruebas justificativas apropiadas, y tampoco se identificaron las deficiencias de los procedimientos de licitación;
- b) en las autoridades pagadoras: no se identificaron los casos en que las autoridades pagadoras no habían llevado a cabo controles cotidianos adecuados;
- c) en los órganos de control: no realizaron controles suficientes para obtener garantías sobre el funcionamiento eficaz de los sistemas de control.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.27. Muchos errores no cuantificables, aunque se hubieran detectado de antemano, no habrían tenido incidencia alguna en el reembolso. Como ejemplo, se pueden citar los retrasos en la publicación de los anuncios de la adjudicación de contratos y las deficiencias en la documentación facilitada a los Comités de evaluación de las ofertas.

La estimación por el Tribunal del importe que no habría debido reembolsarse se basa, en particular, en casos en los que la Comisión no considera que las circunstancias observadas por el Tribunal proporcionan una base suficiente para la aplicación de correcciones financieras, o, al menos, no al nivel propuesto.

6.28. Las conclusiones del Tribunal constituyen una notable mejora con relación a 2006, cuando el Tribunal consideró que 13 de los 19 sistemas de control eran ineficaces. El año pasado, el Tribunal indicó que su muestra daba una imagen global de la eficacia de los sistemas de control en los Estados miembros, a los que consideraba generalmente ineficaces o solo moderadamente eficaces. El Tribunal presenta una mejor perspectiva de la muestra en el año 2007; señala que no todos los sistemas son ineficaces, pero que hay una neta gradación en su nivel de eficacia.

Por lo que se refiere a tres programas, los Informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de la Comisión les evaluaron de manera más positiva que los del Tribunal en el anexo 6.1.

6.29.

- c) El Tribunal considera «eficaz» el trabajo de los organismos encargados del cierre de los proyectos en 14 de los 16 programas auditados.

⁽⁹⁾ Véase el **anexo 6.2**. En 2006, el porcentaje correspondiente era el 69 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.30. El Tribunal evaluó 20 auditorías llevadas a cabo por las direcciones generales encargadas de las acciones estructurales [Dirección General de Política Regional (DG REGIO), Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (DG EMPL), Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) y Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos (DG MARE)]. En la mayoría de los casos, la planificación y la ejecución de las auditorías habían sido correctas, pero en seis de ellos se habían adoptado con retraso las medidas correctoras apropiadas, y en otros tres, las insuficiencias en la documentación de la auditoría dificultó la evaluación de los resultados de ésta. Todo ello merma la eficacia de este instrumento clave de supervisión.

6.31. El principal objetivo de la supervisión de la Comisión es garantizar que los Estados miembros establecen y aplican sistemas de control de conformidad con la normativa vigente. Las constataciones anteriores ponen de manifiesto que este objetivo no se ha logrado plenamente.

Conclusión general y recomendaciones

Conclusión general

6.32. La conclusión del trabajo de fiscalización del Tribunal (véase el apartado 6.21) es que el reembolso de los gastos correspondientes a los proyectos de las políticas de cohesión contiene un nivel significativo de errores de legalidad o regularidad. Según la evaluación del Tribunal, los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros son «parcialmente eficaces» y los sistemas de supervisión de la Comisión también son «parcialmente eficaces» para garantizar la legalidad y regularidad de los reembolsos de los gastos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.30. La Comisión considera que, en la mayoría de los casos, se adoptaron medidas correctoras convenientes para el seguimiento de los resultados de auditoría en un plazo razonable y que los documentos de auditoría eran adecuados, con lo que los resultados de las auditorías resultaron útiles desde un punto de vista operativo. En el marco del Plan de acción para las acciones estructurales, la Comisión se ha comprometido a adoptar medidas para incrementar la incidencia de sus actividades de auditoría, mediante una aplicación más rápida de las suspensiones y correcciones financieras.

6.31. Las conclusiones del Tribunal indican que las medidas de la Comisión aún no han producido los efectos deseados en la prevención de los errores en materia de reembolsos. Estas conclusiones no se refieren a la eficacia de las acciones de la Comisión para reducir los riesgos derivados de las deficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros. La Comisión comprueba si los sistemas de control establecidos por los Estados miembros funcionan o no eficazmente. Si se constatan deficiencias, adopta medidas para reducir el riesgo, que consisten, en particular, en pedir a los Estados miembros que pongan en marcha planes correctores, suspender los pagos y aplicar correcciones financieras. En sus informes anuales de actividad, las correspondientes Direcciones Generales clasificaron por categorías la evaluación de la totalidad de los sistemas e indicaron las medidas correctoras aplicadas a todos los programas con deficiencias significativas.

6.32. En esta fase de cierre de la ejecución del programa 2000-2006, la Comisión tiene pocas posibilidades de adoptar medidas para prevenir los errores y concentrarse en acciones de reducción de los riesgos inherentes a los deficientes sistemas nacionales de gestión y control.

Las Direcciones Generales encargadas de las políticas estructurales presentaron, en sus correspondientes informes anuales de actividad, los resultados de sus evaluaciones sobre la eficacia de los sistemas de control en 545 programas nacionales, que presentan la siguiente gradación: el 37 % de los sistemas funcionan satisfactoriamente, el 51 % deben mejorar y el 12 % son ineficaces. La Comisión ha invertido recursos importantes para lograr una gran cobertura de auditoría, ha introducido mejoras significativas en los sistemas nacionales gracias a la aplicación de «Planes de acción», ha suspendido pagos y ha efectuado correcciones financieras. La aplicación del Plan de acción adoptado en febrero de 2008 refuerza aún más la función de vigilancia de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

6.33. Como en el pasado ejercicio, persiste la necesidad de reforzar la prevención de errores en las fases más tempranas de un proyecto colaborando con los promotores y garantizando que los controles del primer nivel funcionan de manera eficaz, es decir:

- a) las autoridades de gestión y los órganos intermedios deberían ponerse en contacto con los promotores al comienzo de cada proyecto para informarles sobre los requisitos, prestarles ayuda en la creación de sus sistemas y concienciarles de los riesgos de error;
- b) las autoridades de gestión y los órganos intermedios deberían seleccionar y formar a sus agentes para que sean capaces de detectar errores en las declaraciones de gastos de los proyectos y en los procedimientos relacionados con los beneficiarios, y además proporcionarles listas de comprobación que abarquen la totalidad de los riesgos;
- c) la Comisión debería someter a una supervisión eficaz los controles primarios en los Estados miembros basándose en el análisis de riesgos que se efectúa con posterioridad a la evaluación de la eficacia de los controles de las autoridades de gestión y los órganos intermedios;
- d) la Comisión y los Estados miembros deberían prestar una especial atención al funcionamiento eficaz de los mecanismos de respuesta (autoridad de gestión y órganos intermedios respecto de los beneficiarios, autoridad pagadora respecto de la autoridad de gestión, y órganos de control respecto de la autoridad pagadora y de gestión) con objeto de eliminar las causas sistémicas de error halladas.

6.34. Asimismo, el Tribunal reitera la recomendación formulada a la Comisión de utilizar, cuando proceda, las simplificaciones previstas en las normas y reglamentos que regulan el gasto, sin menoscabar la eficacia del mismo. Tales simplificaciones reducirán la probabilidad de errores y la carga administrativa para los promotores de los proyectos.

6.35. Por otra parte, al preparar y ejecutar el período 2007-2013, la Comisión debería aprovechar al máximo el trabajo de los órganos de control de los Estados miembros, supervisándolo paralelamente para garantizar su adecuación a las normas; esta supervisión consistirá en examinar y volver a realizar el trabajo de auditoría concreto basándose en los informes transmitidos a la Comisión. Todo ello requerirá un esfuerzo considerable y muchos medios materiales.

6.33. El documento de orientación relativo a las verificaciones de la gestión, publicado por la Comisión en junio de 2008 de acuerdo con el Plan de acción de febrero de 2008, destaca la importancia de las medidas preventivas adoptadas por las autoridades de gestión mediante la utilización de una estrategia de comunicación eficaz con los beneficiarios y la aportación de orientaciones detalladas y buenas prácticas para los controles administrativos e in situ que conviene efectuar para garantizar razonablemente la regularidad de los gastos declarados.

a) y b) Estas recomendaciones figuran en el documento de orientación y su aplicación es objeto de seguimiento por parte de la Comisión.

c) La Comisión actúa y seguirá actuando en este sentido, de acuerdo con el punto 1.1 del Plan de acción.

d) Esta recomendación se inscribe en las exigencias de los Reglamentos aplicables al período 2007-2013 para las actividades de la autoridad de auditoría. Es también objeto de una mención específica en el documento de orientación relativo a las verificaciones de la gestión y en el documento de orientación sobre las funciones de la autoridad de certificación.

6.34. Esta recomendación ha sido incorporada como punto 4.3 en el Plan de acción de la Comisión y en la actualidad se está aplicando.

6.35. Una vez concluido el procedimiento de evaluación de la conformidad que garantizará el establecimiento de los sistemas para 2007-2013, el método de auditoría de la Comisión para este período consistirá en examinar los trabajos de las autoridades de auditoría para determinar si puede basarse en ellos y, por consiguiente, en sus dictámenes de auditoría anuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.36. La Comisión debería hacer un uso real de los instrumentos correctores de que dispone para garantizar la correcta utilización de los fondos comunitarios:

- a) garantizando la aplicación sistemática de las disposiciones legales relativas a la corrección de errores y la conformidad de los sistemas;
- b) utilizando plenamente los instrumentos previstos al efecto, tales como la interrupción de los pagos, las correcciones financieras y recaudaciones.

Puesto que todo ello requerirá un significativo incremento del trabajo sobre el terreno en los Estados miembros, no podrá llevarse a cabo sin afrontar la cuestión de los recursos necesarios.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

6.37. En el **anexo 6.3** se ofrece una síntesis de los resultados del seguimiento por parte del Tribunal de las principales constataciones de los últimos informes anuales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.36. *De acuerdo con el punto 8 del Plan de acción, la Comisión adoptó medidas para incrementar la incidencia de sus actividades de auditoría, acelerando los procedimientos de aplicación de las suspensiones de pagos y las correcciones financieras. Para el período 2007-2013, recurrirá al procedimiento complementario de interrupción de los pagos durante un período de 6 meses.*

- b)** *La estrategia de la Comisión durante el período 2007-2013 consiste en controlar el trabajo de las autoridades de auditoría en los Estados miembros, para determinar si puede valerse de él. En caso de llegar a una conclusión positiva, no tendrá que duplicar su trabajo mediante la realización de sus propias auditorías a los beneficiarios (de acuerdo con el principio de la «única auditoría»).*

ANEXO 6.1

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Programa	Control interno clave				Evaluación global:
	Autoridad de gestión	Autoridad pagadora	Órgano de control	Órgano de liquidación	
FEOGA — Portugal					
FEOGA — España					
FSE — Dinamarca — obj. 3					
FSE — Grecia — Sanidad					
FSE — Italia — Campania					
FSE — Portugal — Norte					
FSE — España — Iniciativa empresarial					
FEDER — España — Competitividad					
FEDER — República Checa — Industria y empresa					
FEDER — Alemania — Mecklenburg Vorpommern — obj. 1					
FEDER — Grecia — Sociedad de la información					
FEDER — Francia — Martinica					
FEDER — RU/Irlanda — PEACE II					
FEDER — Italia — Investigación					
FEDER — República Checa — Infraestructura					
FEDER — Eslovaquia — Infraestructura básica					

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

ANEXO 6.2

Resultados de la verificación de operaciones

Estimación del porcentaje de operaciones afectadas por un error a partir de la muestra	54 %
Porcentaje de error	Superior al 5 %

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión																														
1. Acciones de la Comisión para mejorar la gestión de los proyectos de cohesión																																	
En los últimos años, el Tribunal ha detectado reiteradamente un nivel significativo de errores en los proyectos de cohesión. El Tribunal ha evaluado los sistemas de control establecidos en los Estados miembros y los ha calificado de ineficaces o moderadamente eficaces y ha detectado asimismo que la propia supervisión de la Comisión no es eficaz para la prevención de errores en los Estados miembros. (Véanse, por ejemplo, los informes anuales relativos al ejercicio 2006, apartados 6.37 a 6.45; al ejercicio 2005, apartados 6.38 a 6.45; al ejercicio 2004, apartados 5.47 a 5.54, y al ejercicio 2003, apartados 5.55, 5.56 y 5.66 a 5.69).	Al principio de 2008, la Comisión adoptó un plan de acción para reforzar su función supervisora en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales [COM(2008) 97 final de 19 de febrero de 2008].	El Tribunal celebra la iniciativa de la Comisión y toma nota de las acciones ya iniciadas, si bien considera que es prematuro evaluar el impacto de las acciones de la Comisión. El Tribunal se referirá a esta cuestión en el informe anual relativo al ejercicio 2008.																															
2. Declaración de fiabilidad 2005: Seguimiento por parte de la Comisión de las observaciones del Tribunal																																	
En 2005, el Tribunal detectó un nivel significativo de errores en las declaraciones de gastos relativos a los proyectos en todos los programas fiscalizados. De los 95 proyectos fiscalizados correspondientes al período de programación 2000-2006, 60 estaban afectados por errores materiales. Igualmente, en los programas del período 1994-1999, de los 65 proyectos examinados, 33 contenían errores significativos. (Informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 6.13 a 6.15 y 6.26 a 6.28).	En su respuesta, la Comisión se comprometió a seguir las conclusiones del Tribunal y a asegurar la aplicación de las correcciones exigidas. (Informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 6.13 y 6.26, respuestas de la Comisión).	<table><tr><td colspan="3">El Tribunal examinó el seguimiento, por parte de la Comisión, de las observaciones derivadas de las 15 fiscalizaciones practicadas por el Tribunal y recogidas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2005. 8 de ellas se referían al FEDER, una, al Fondo de Cohesión, y 6 al FSE ⁽¹⁾.</td></tr><tr><td colspan="3">El análisis del Tribunal pone de manifiesto que 8 casos tuvieron un seguimiento satisfactorio dentro de los plazos establecidos, 6 fueron parcialmente satisfactorios y uno fue insatisfactorio.</td></tr><tr><td>Clasificación: Seguimiento:</td><td>DG REGIO</td><td>DG EMPL</td></tr><tr><td>Satisfactorio</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Parcialmente satisfactorio</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Insatisfactorio</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Total</td><td>9</td><td>6</td></tr><tr><td colspan="3">Los principales problemas detectados por el Tribunal fueron los siguientes:</td></tr><tr><td colspan="3">a) retrasos significativos en el seguimiento;</td></tr><tr><td colspan="3">b) no se realizó un seguimiento de las observaciones relativas a los sistemas y a los errores formales.</td></tr></table>	El Tribunal examinó el seguimiento, por parte de la Comisión, de las observaciones derivadas de las 15 fiscalizaciones practicadas por el Tribunal y recogidas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2005. 8 de ellas se referían al FEDER, una, al Fondo de Cohesión, y 6 al FSE ⁽¹⁾ .			El análisis del Tribunal pone de manifiesto que 8 casos tuvieron un seguimiento satisfactorio dentro de los plazos establecidos, 6 fueron parcialmente satisfactorios y uno fue insatisfactorio.			Clasificación: Seguimiento:	DG REGIO	DG EMPL	Satisfactorio	5	3	Parcialmente satisfactorio	4	2	Insatisfactorio	0	1	Total	9	6	Los principales problemas detectados por el Tribunal fueron los siguientes:			a) retrasos significativos en el seguimiento;			b) no se realizó un seguimiento de las observaciones relativas a los sistemas y a los errores formales.			La Comisión vela por que se adopten algunas medidas correctoras adecuadas en todos los casos resultantes de las auditorías del Tribunal. Aunque admite que haya habido retrasos en el seguimiento de algunos casos, la Comisión no comparte el análisis del Tribunal en una serie de ellos. Por ejemplo, la Comisión no puede imponer a los Estados miembros correcciones a los errores individuales observados por el Tribunal en sus auditorías de 2005, si el Estado miembro ha presentado pruebas o argumentos suficientes con posterioridad a la auditoría.
El Tribunal examinó el seguimiento, por parte de la Comisión, de las observaciones derivadas de las 15 fiscalizaciones practicadas por el Tribunal y recogidas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2005. 8 de ellas se referían al FEDER, una, al Fondo de Cohesión, y 6 al FSE ⁽¹⁾ .																																	
El análisis del Tribunal pone de manifiesto que 8 casos tuvieron un seguimiento satisfactorio dentro de los plazos establecidos, 6 fueron parcialmente satisfactorios y uno fue insatisfactorio.																																	
Clasificación: Seguimiento:	DG REGIO	DG EMPL																															
Satisfactorio	5	3																															
Parcialmente satisfactorio	4	2																															
Insatisfactorio	0	1																															
Total	9	6																															
Los principales problemas detectados por el Tribunal fueron los siguientes:																																	
a) retrasos significativos en el seguimiento;																																	
b) no se realizó un seguimiento de las observaciones relativas a los sistemas y a los errores formales.																																	

⁽¹⁾ El FEDER y el Fondo de Cohesión son gestionados por la Dirección General de Política Regional (DG REGIO) y el FSE por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (DG EMPL).

CAPÍTULO 7

Investigación, energía y transporte

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.11
Características específicas del grupo de políticas de Investigación, energía y transporte	7.2-7.11
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	7.12-7.43
Alcance de la fiscalización	7.12-7.13
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	7.14-7.23
Sanciones	7.23
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	7.24-7.39
Controles documentales de las declaraciones de gastos previos al reembolso de los gastos	7.26-7.30
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	7.31-7.33
Auditorías financieras <i>ex post</i> de la Comisión	7.34-7.39
Conclusiones generales y recomendaciones	7.40-7.43
Seguimiento de observaciones anteriores	7.44-7.49
Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad	7.44
Seguimiento del Informe Especial nº 6/2005 sobre la red transeuropea de transporte	7.45-7.49

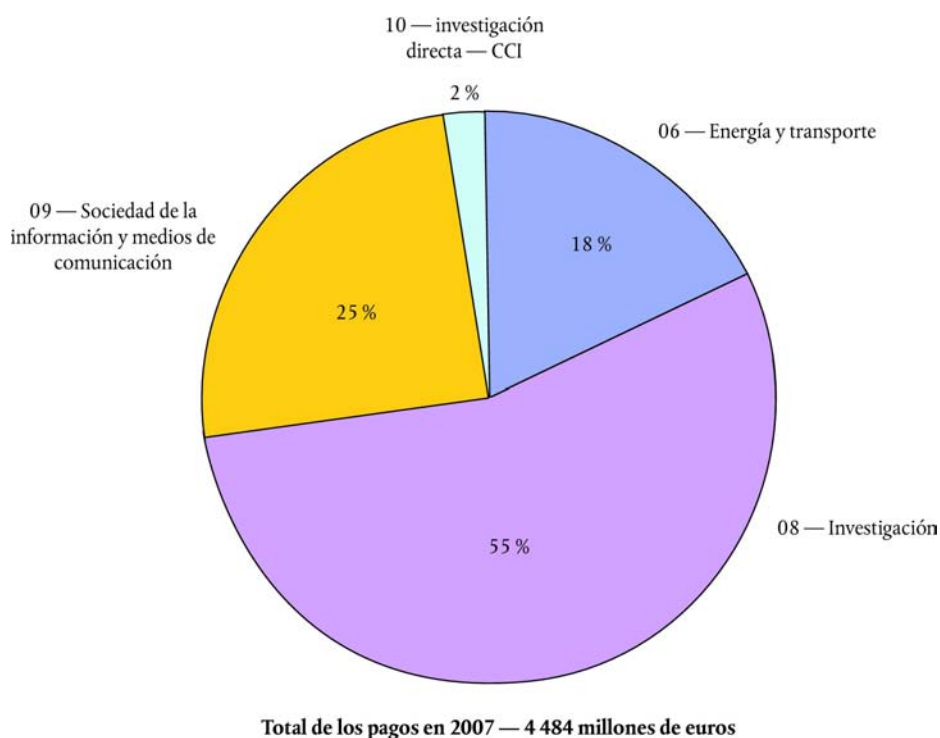
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo presenta las constataciones del Tribunal sobre los siguientes ámbitos políticos: 06-Energía y transporte, 08-Investigación, 09-Sociedad de la información y medios de comunicación, y 10-Investigación directa. En 2007 los compromisos ascendieron a 6 795 millones de euros (7 340 millones de euros en 2006) y los pagos, a 4 484 millones de euros (6 493 millones de euros en 2006). En el **gráfico 7.1** figura la distribución de los pagos por ámbito político y el **anexo I** contiene información más detallada sobre los gastos del ejercicio.

Gráfico 7.1 — Investigación, transporte y energía — Desglose de los pagos por ámbito político



Fuente: Cuentas anuales de 2007.

Características específicas del grupo de políticas de Investigación, energía y transporte

7.2. La política de investigación tiene como objetivo la realización del Espacio Europeo de Investigación, además de contribuir a la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa para el empleo, la competitividad internacional y la cohesión económica y social, mediante la promoción de la UE como espacio de educación, formación, investigación e innovación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.3. Las políticas de energía y transporte aspiran, dentro de los límites impuestos por los requisitos medioambientales, a potenciar el crecimiento económico, así como la seguridad y fiabilidad del suministro mediante la realización del mercado interior de la UE, el logro de un reequilibrio en favor de medios de transporte sostenibles y el desarrollo de la red transeuropea integrada.

7.4. Las políticas de sociedad de la información y medios de comunicación se centran en la iniciativa estratégica i2010 ⁽¹⁾ de la UE, que tiene como fin respaldar la innovación y la competitividad a través de la investigación y el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como contribuir al refuerzo del sector audiovisual europeo.

7.5. La mayor parte de los gastos se destina a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en todos los ámbitos políticos ⁽²⁾. Los fondos para la investigación se canalizan a través de programas marco plurianuales (PM), que cuentan con múltiples regímenes de financiación, en apoyo de varios ámbitos temáticos y tipos de proyectos.

7.6. La financiación se efectúa en el marco de la gestión centralizada directa ⁽³⁾, con arreglo a la cual la Comisión suele realizar pagos a los beneficiarios sin la participación de las autoridades nacionales, regionales o locales de los Estados miembros. Entre los beneficiarios destacan los institutos de investigación, las universidades, las administraciones públicas, las empresas o los particulares.

7.7. En los proyectos de investigación por lo general colaboran beneficiarios o participantes ⁽⁴⁾ que actúan en consorcio en una serie de Estados miembros. Cada socio de proyecto firma un acuerdo de subvención con la Comisión. En cada proyecto, un socio es designado como «coordinador» con el fin de encargarse de la comunicación con la Comisión y de supervisar los aspectos financieros y administrativos del contrato.

⁽¹⁾ La estrategia i2010 agrupa el conjunto de políticas, iniciativas y acciones de la UE destinadas a potenciar el desarrollo y la utilización de tecnologías digitales. i2010 se inscribe en la estrategia de Lisboa encaminada a convertir a Europa en una economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica. La financiación procede mayoritariamente de los programas marco de investigación.

⁽²⁾ Los gastos de investigación directa se destinan al Centro Común de Investigación de la UE (CCI: 2 % del total de los pagos en 2007), una de las direcciones generales de la Comisión. El CCI comprende siete institutos de investigación y proporciona apoyo científico y técnico para la concepción, la elaboración, la ejecución y el control de las políticas de la UE.

⁽³⁾ Cuatro servicios de la Comisión se encargan principalmente de la gestión de los fondos de investigación: se trata en particular de la Dirección General de Investigación (DG RTD) y de la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación (DG INFSO), con la participación de la Dirección General de Energía y Transportes (DG TREN) y de la Dirección General de Empresa e Industria (DG ENTR). Con arreglo al séptimo programa marco, las direcciones generales de investigación prevén la ejecución de parte de su presupuesto mediante gestión centralizada indirecta.

⁽⁴⁾ Los proyectos cuentan con una media de unos 20 participantes, aunque también pueden alcanzar los 95 participantes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.5-7.10. El sistema de control interno utilizado para gestionar los programas marco de investigación puede dividirse en cuatro etapas distintas:

Evaluación de las propuestas

El objetivo global del control es seleccionar únicamente aquellas propuestas que reflejen una excelencia científica y que aborden claramente los objetivos operativos establecidos en los programas de trabajo específicos aprobados por el Parlamento y el Consejo.

Selección de propuestas y negociación de contratos

El objetivo de la fase de negociación es acordar un contrato para cada una de las propuestas de investigación científica aceptadas. Tales contratos constituyen un instrumento jurídicamente vinculante para garantizar tanto la gestión científica como financiera del proyecto.

Gestión de proyectos y de contratos

La finalidad de esta etapa es garantizar que, previamente a cualquier pago, se respeten todos los requisitos contractuales y reglamentarios aplicables, tanto de naturaleza operativa como financiera.

Auditorías financieras y otros controles ex-post

La finalidad de esta etapa es garantizar la detección y corrección plurianual de los principales errores sistémicos, que de otro modo no habrían sido detectados por los controles ex ante. Los controles ex-post contribuyen sustancialmente a garantizar plurianualmente la legalidad y regularidad de las operaciones, y tienen por objetivo mantener el porcentaje de error residual por debajo del nivel de importancia relativa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.8. Las subvenciones a los proyectos de investigación se sitúan entre unos 20 000 euros abonados como apoyo a los investigadores individuales, hasta 30 millones de euros en el caso de los principales proyectos integrados en los que colaboran grandes consorcios de socios. Aunque el número de beneficiarios supere los 15 000, los 200 más importantes reciben el 40 % aproximadamente del importe total de los pagos.

7.9. Los gastos del programa de redes transeuropeas (RTE) de energía y transporte están destinados a respaldar los principales proyectos de estos dos ámbitos (67 en 2007 con una subvención media de 2,4 millones de euros). Entre los beneficiarios figuran generalmente las autoridades de los Estados miembros, aunque también puede tratarse de empresas públicas o privadas.

7.10. Tanto en el caso de los proyectos de investigación como de RTE, las subvenciones suelen pagarse en varios tramos; así, se abona un anticipo una vez firmado el acuerdo o contrato de subvención y a continuación se efectúan varios pagos intermedios y finales correspondientes al reembolso de los gastos subvencionables notificados por los beneficiarios en sus declaraciones de gastos periódicas.

7.11. El principal riesgo en lo que se refiere a la legalidad y regularidad consiste en que los beneficiarios presenten un importe excesivo de gastos subvencionables en sus declaraciones, sin que los sistemas de control y supervisión de la Comisión (certificación de auditoría de las declaraciones de gastos, controles documentales previos al reembolso, auditorías ex post) permitan evitar estas declaraciones excesivas, ni detectarlas y corregirlas posteriormente.

7.11. *El riesgo de que los beneficiarios presenten un importe excesivo de gastos se deriva en gran parte de la complejidad inherente de los mecanismos de financiación suministrados por el marco reglamentario aplicable, que se basan en el reembolso de los gastos reales. Los errores resultantes pueden detectarse principalmente llevando a cabo auditorías sobre el terreno y controles documentales. Por ello, la Comisión ha adaptado su sistema de control interno para aumentar la garantía plurianual de la legalidad y regularidad de los gastos mediante un mayor número de auditorías y un considerable incremento de la cobertura en términos de presupuesto (véanse también las respuestas a los apartados 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 y 7.29).*

El impacto del programa plurianual de auditoría se incrementará gradualmente durante el período de ejecución de cuatro años.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

7.12. Las observaciones específicas ⁽⁵⁾ se basan en lo siguiente:

- a) pruebas de confirmación ⁽⁶⁾ de operaciones subyacentes de una muestra estadística representativa de 180 pagos ⁽⁷⁾ efectuados por la Comisión en 2007;

⁽⁵⁾ El capítulo 10 del presente informe trata de los gastos de investigación en el ámbito político Empresa.

⁽⁶⁾ Verificación de facturas y de otros elementos probatorios. Las declaraciones de gastos transmitidas a la Comisión para reembolso atañen a los costes de personal y costes indirectos principalmente, junto con los gastos de desplazamiento, los costes de bienes fungibles y otros costes directos.

⁽⁷⁾ Estos consisten en 59 anticipos (39 VI PM, 13 VII PM, 1 RTE-T, 6 varios) abonados a los beneficiarios por la Comisión una vez formalizado el acuerdo de subvención; 12 pagos que no correspondían a proyectos, como facturas de servicios prestados por expertos externos encargados de la evaluación de las propuestas de proyecto; 109 pagos intermedios y finales (85 VI PM, 11 V PM, 6 RTE-T, 1 RTE-E, 6 varios).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) evaluación del funcionamiento de aspectos seleccionados de los sistemas de control y supervisión:
- i) controles documentales de las declaraciones de gastos previos al reembolso de los gastos por la DG TREN,
 - ii) certificación de auditoría de las declaraciones de gastos,
 - iii) auditorías *ex post* de las declaraciones de gastos.

7.13. El Tribunal también llevó a cabo un seguimiento de observaciones anteriores con respecto a:

- a) los principales errores comunicados en la declaración de fiabilidad relativa a 2005;
- b) las insuficiencias en el sistema de certificación de auditoría;
- c) la persistencia de pagos tardíos a los beneficiarios por parte de la Comisión.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

7.14. El Tribunal constató un nivel significativo de errores de legalidad o de regularidad en la muestra de pagos controlados. Los resultados de las pruebas de confirmación del Tribunal se sintetizan en el **cuadro 7.1** y en el **anexo 7.1**.

Cuadro 7.1 — Resultados de las pruebas de confirmación

Tipo de pago	Pagos con error cuantificable	Pagos con error no cuantificable únicamente	Pagos cuyo importe reembolsado es correcto, pero existen insuficiencias de procedimiento	Total de pagos con errores	Pagos exentos de errores	Total
Anticipos	0	0	8	8	51	59
Pagos intermedios y finales	61	6	10	77	32	109
Varios	0	0	1	1	11	12
Total	61	6	19	86	94	180

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.15. El cuadro anterior muestra que 86 pagos (48 %) de la muestra del Tribunal presentaban errores, que atañen en su mayoría al reembolso por la Comisión de gastos subvencionables sobrevalorados por los beneficiarios en sus declaraciones de gastos.

7.16. Los principales tipos de error consistieron en:

- a) declaración excesiva de costes de personal e indirectos subvencionables (45 % de casos de error);
- b) declaración de otros gastos no subvencionables (20 % de casos de error);
- c) elementos probatorios inadecuados para justificar los gastos declarados (16 % de casos de error);
- d) declaración de importes presupuestados en lugar de gastos reales (6 % de casos de error);
- e) declaración de costes no imputables al proyecto (13 % de casos de error).

7.17. Los casos de error no cuantificable se refieren al incumplimiento de una condición de pago que tenga un impacto financiero directo, pero cuyo importe exacto no sea posible determinar debido a la falta de elementos probatorios relativos a los gastos declarados. A título de ejemplo, en un caso el beneficiario controlado no pudo proporcionar pruebas adecuadas para justificar su declaración de gastos, contraviniendo las disposiciones del acuerdo de subvención. En ausencia de documentación justificativa fundamental, no resulta posible cuantificar el impacto del error.

7.18. Las insuficiencias que afectan a los procedimientos conciernen principalmente las observaciones referentes a problemas en la certificación de auditoría de las declaraciones de gastos (véanse los apartados 7.31 a 7.33), así como los retrasos en los pagos a los beneficiarios efectuados por la Comisión (véase también el **anexo 7.2**).

7.19. Los errores se producen en un marco jurídico complejo con gran número de criterios de subvencionabilidad. Ateniéndose a una obligación contractual fundamental, los beneficiarios deben presentar solicitudes de reembolso únicamente por los gastos reales y subvencionables necesarios para la ejecución del proyecto. El incumplimiento de esta obligación constituye un denominador común a la mayor parte de errores detectados por el Tribunal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.15 y 7.16. Las propias auditorías de la Comisión confirman la persistencia de un significativo nivel de error, principalmente relacionado con las declaraciones excesivas de gastos subvencionables por los beneficiarios, tal como se recoge pormenorizadamente en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de investigación.

Para abordar este problema, la Comisión ha reforzado considerablemente sus controles ex-post, en el marco de su estrategia común de auditoría (véase también la respuesta al apartado 7.11).

7.18. La Comisión coincide con el Tribunal por lo que respecta a las insuficiencias detectadas en los certificados de auditoría. La Comisión ha puesto en marcha una serie de acciones correctivas (véanse las respuestas a los apartados 7.32 y 7.33).

No obstante, los certificados de auditoría ya han demostrado tener un efecto preventivo, al efectuar una importante contribución a la reducción del porcentaje de error para el VI PM en comparación con el V PM, cuando no se pedían certificados de auditoría.

Todas las Direcciones Generales de investigación han incrementado el porcentaje de pagos efectuados a tiempo. Este problema es seguido de cerca y se le presta la máxima atención para lograr nuevas mejoras.

7.19. La Comisión coincide con el Tribunal por lo que respecta a la complejidad del marco jurídico aplicable y los criterios de subvencionabilidad. Esta complejidad constituye también la principal fuente de errores detectados por los propios controles de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.20. La muestra de pagos seleccionada por el Tribunal engloba varios beneficiarios importantes, cada uno de los cuales participa en un gran número de proyectos de la UE. Los sistemas contables y administrativos de estos beneficiarios son generalmente complejos. Por consiguiente, las normas permiten cierta flexibilidad, como la utilización de porcentajes medios para el cálculo de los costes de personal imputables a un proyecto, siempre y cuando ello no dé lugar a cifras significativamente superiores a los gastos reales.

7.21. Dado que estos beneficiarios pueden aplicar el mismo método de cálculo de los costes medios al conjunto de sus declaraciones de gastos, la detección de errores a nivel del beneficiario entraña el riesgo de que la Comisión haya reembolsado indebidamente importes considerables de gastos no subvencionables.

7.22. Por ejemplo, en el caso de un beneficiario importante (que corresponde a cinco operaciones de la muestra fiscalizada), el Tribunal constató que el método aplicado para el cálculo de los costes de personal e indirectos desembocó en una sobrevaloración sistemática de los gastos subvencionables del orden del 10 %. Con respecto a otro gran beneficiario del que el Tribunal controló dos proyectos, el método de cálculo de los costes medios utilizado para establecer las declaraciones de gastos originó una sobrevaloración de los gastos subvencionables del orden del 5 al 6 %.

Sanciones

7.23. Un sistema reforzado de sanciones fue una de las principales medidas correctoras introducidas al inicio del VI PM en 2002 ⁽⁸⁾. La Comisión no aplicó ninguna sanción a lo largo del VI PM. De hecho, los beneficiarios pueden presentar declaraciones de gastos sabiendo de que, en caso de sobrevaloración de los gastos, en la práctica se arriesgan como máximo a tener que reembolsar los fondos declarados en exceso, sin intereses ni sanción financiera suplementaria.

⁽⁸⁾ Además de la recuperación de fondos, la Comisión tiene derecho a exigir una compensación (liquidación de daños y perjuicios) a un beneficiario cuando se constata que ha declarado gastos subvencionables en exceso y que, por consiguiente, ha recibido una contribución injustificada de la UE. En caso de que un beneficiario incumpla repetidamente sus obligaciones contractuales, también puede estar sujeto a sanciones financieras a tanto alzado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.20 y 7.21. Los beneficiarios pueden utilizar porcentajes medios para el cálculo de los gastos de personal si ello se atiene a sus prácticas contables habituales.

Para abordar eficazmente los riesgos resaltados por el Tribunal en el apartado 7.21, la estrategia común de auditoría para el VI PM cubre la totalidad de los 200 principales participantes del VI PM, que reciben en conjunto el 40 % del presupuesto total del VI PM.

Por otra parte, la extrapolación a los contratos no auditados deberá limitar el riesgo de que la Comisión no cobre importes considerables de gastos no subvencionables pagados indebidamente.

En los casos en que los beneficiarios utilicen porcentajes medios, los gastos declarados pueden por su naturaleza desviarse de los gastos reales. La Comisión deberá examinar las desviaciones tanto por exceso como por defecto en una muestra lo suficientemente grande para obtener una adecuada evaluación de la exactitud de los porcentajes medios. Esta cuestión de las pruebas de las operaciones en los sistemas de gastos medios está siendo discutida por la Comisión y el Tribunal.

Por lo que respecta al VII PM, la Comisión ha iniciado un sistema de certificación ex-ante facultativa de la metodología del cálculo del gasto medio de un beneficiario, que afectará sobre todo a los principales beneficiarios. Se están concluyendo actualmente las medidas prácticas de ejecución de este sistema de certificación ex-ante.

7.22. En el caso del segundo beneficiario mencionado por el Tribunal, estos problemas habían sido detectados por separado por el sistema de control de la Comisión. Ambos casos están siendo seguidos de cerca actualmente.

7.23. La Comisión distingue diversos tipos de sanciones:

La principal sanción contractual, que ya existía en programas marco anteriores, es la terminación de los contratos en caso de infracción de las obligaciones contractuales.

La Comisión introdujo con arreglo al VI PM la posibilidad de aplicar indemnizaciones por mora. La aplicación de indemnizaciones por mora forma parte de la estrategia de auditoría que prevé su aplicación en todos los casos en que las auditorías de seguimiento revelen que los contratistas no habían corregido los errores tras las auditorías previas. La ejecución de la estrategia de auditoría del VI PM iniciada en 2007 y las primeras auditorías de seguimiento están siendo organizadas a lo largo de 2008. Dependiendo de los resultados, las indemnizaciones por mora se aplicarán en consecuencia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

7.24. La Comisión lleva a cabo varios controles en cada fase del ciclo de proyecto, con el fin de aminorar el riesgo de pagos irregulares (**gráfico 7.2**):

- a) controles de los procedimientos de selección para garantizar que las subvenciones se conceden a beneficiarios que pueden acogerse a la ayuda, basándose en los méritos de las propuestas;
- b) controles de los pagos a los beneficiarios con el fin de minimizar el riesgo de efectuar pagos indebidos.

7.25. El Tribunal evaluó los controles documentales de las declaraciones de gastos previos al reembolso de los gastos por la DG TREN, así como las auditorías *ex post* de la Comisión relativas a los gastos reembolsados y valoró asimismo la fiabilidad del sistema de certificación de auditoría para ofrecer garantías sobre la legalidad y regularidad de los gastos. En el **anexo 7.1** se presenta una síntesis de los resultados.

Controles documentales de las declaraciones de gastos previos al reembolso de los gastos

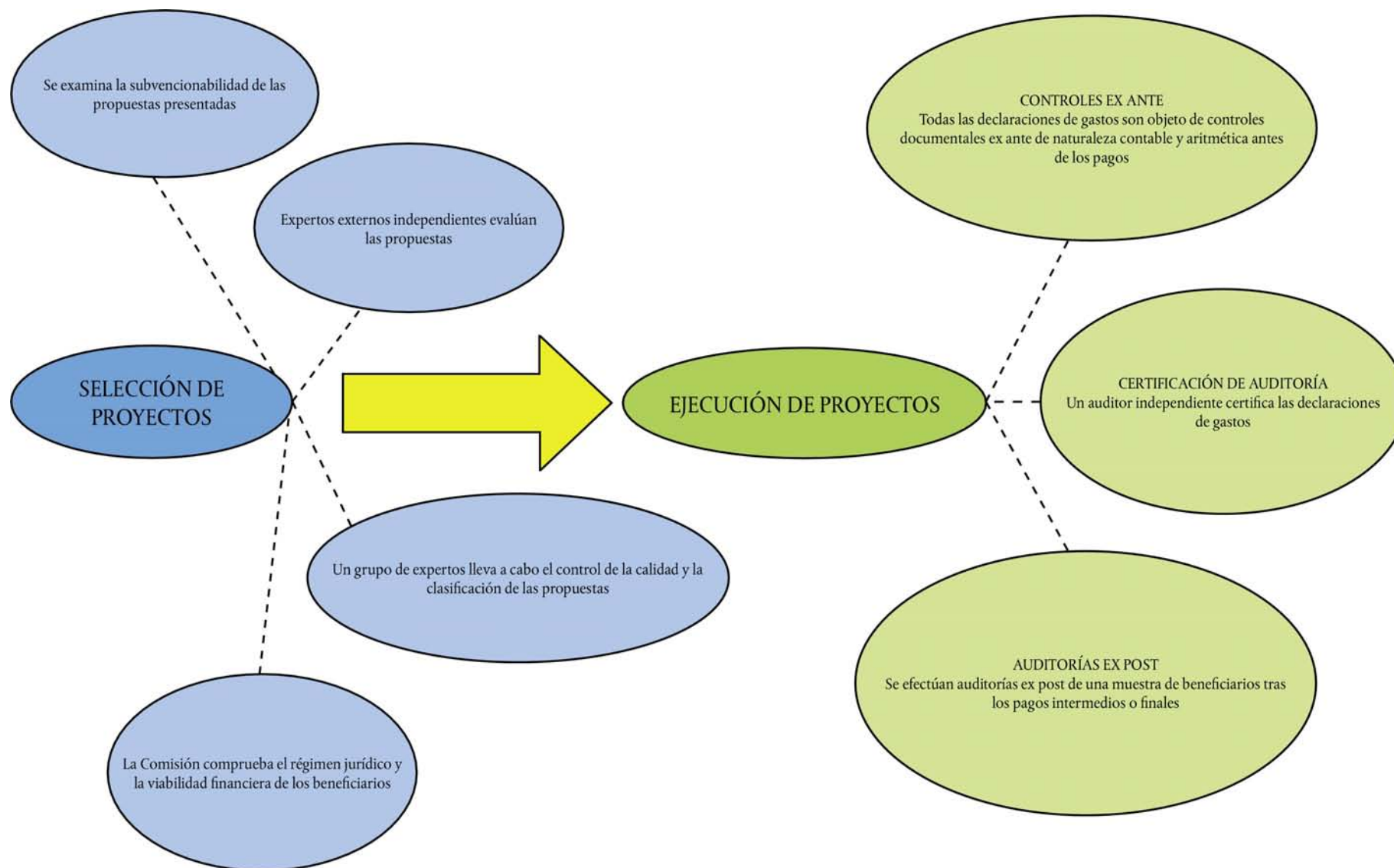
7.26. La Comisión lleva a cabo controles contables y aritméticos con el fin de garantizar que las declaraciones de gastos y los certificados de auditoría se han presentado de conformidad con las disposiciones del acuerdo de subvención. En algunos casos, la Comisión puede ampliar los controles a la verificación de las partidas individuales de costes basándose en información suplementaria, como facturas o nóminas, que se solicita al beneficiario.

7.27. El Tribunal examinó las directrices y procedimientos, así como los mecanismos de elaboración de informes y de seguimiento que se aplican en los controles en la DG TREN, y verificó asimismo el funcionamiento de los controles en el caso de 15 reembolsos ⁽⁹⁾ de la DG TREN que forman parte de su muestra de pruebas de confirmación.

7.26. La complejidad inherente de los mecanismos de financiación suministrados por el marco reglamentario aplicable limita el alcance de los controles documentales que pueden hacerse razonablemente antes del reembolso de los gastos. Por ello, la Comisión ha reforzado considerablemente sus controles *ex-post* y ha establecido una estrategia de auditoría común (véase también la respuesta al apartado 7.11).

⁽⁹⁾ 8 correspondientes a investigación y 7 a las RTE.

Cuadro 7.2 — Programas marco de investigación — Controles clave



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.28. La DG TREN dispone de directrices pormenorizadas que abarcan cuestiones como el procedimiento de muestreo y la metodología de los controles ampliados. Esta dirección general también cuenta con procedimientos escritos detallados y recurre a listas de control normalizadas.

7.29. Los mecanismos de elaboración de informes y de seguimiento que se aplican en los controles documentales de la DG TREN no han variado con respecto a lo observado por el Tribunal en 2006. Así, se limitan a proporcionar información agregada sobre los gastos aceptados o rechazados, sin detallar los tipos y porcentajes de errores que permitan contribuir a un enfoque más concreto.

7.30. El Tribunal halló un caso (relativo a un reembolso en favor de un beneficiario en el ámbito de la investigación) donde los controles no funcionaron de forma satisfactoria. La declaración de gastos del beneficiario relativa a los costes de personal se basaba en porcentajes presupuestados en vez de cifras reales, lo que acarrió una sobrevaloración del 16 %. Esta anomalía habría podido detectarse a través de controles de verosimilitud previamente a la autorización de pago.

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos

7.31. En las 62 operaciones controladas a nivel del beneficiario en que se había proporcionado un certificado, el Tribunal comparó este con los resultados de sus propios exámenes.

7.32. En 32 (52 %) de los casos, el auditor encargado de la certificación había emitido una opinión sin reservas, mientras que el Tribunal identificó errores graves en las declaraciones de gastos. Ello confirma la anterior constatación del Tribunal, según la cual este control no siempre proporciona una garantía suficiente sobre la legalidad y regularidad de los gastos.

7.33. Las diferentes posibilidades de interpretación de las complejas normas de financiación del VI PM provocan incertidumbre en cuestiones de subvencionabilidad (en particular en el caso de los costes de personal e indirectos), tanto para los beneficiarios como para los auditores encargados de la certificación. Este hecho, junto con la falta de un modelo de certificado de auditoría obligatorio para el VI PM, continúa restringiendo la eficacia de este elemento clave de los sistemas de control y supervisión. Las medidas tomadas por la Comisión para mejorar la calidad de la certificación de auditoría del VII PM, tales como un conjunto de procedimientos y un informe obligatorios, se encuentran en las primeras fases de su ejecución.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.29. *La estrategia actual de control ha reducido considerablemente la dependencia de los controles documentales ex-ante. Los sistemas de control se han consolidado considerablemente con la introducción de certificados de auditoría con arreglo al VI PM, así como la intensificación de los controles ex-post con la introducción de la estrategia de auditoría del VI PM. El análisis completo de los resultados de las auditorías ex-post suministra información adecuada sobre los tipos de error y los porcentajes de error. Así lo confirman todas las Direcciones Generales de investigación en sus respectivos informes de actividad anuales.*

7.30. *La Comisión corregirá el error publicando una orden de cobro.*

7.32 y 7.33. *La Comisión está de acuerdo con que la fiabilidad de la certificación de auditoría del VI PM no es plenamente satisfactoria, considerando el nivel restante de errores observados en las auditorías. Sin embargo, el nivel global de errores en el VI PM es más bajo que el de los errores observados en las declaraciones de gastos no certificadas relacionadas con el V PM. Ello indica que los certificados de auditoría contribuyen efectivamente a incrementar la exactitud de las declaraciones de gastos.*

Por lo que se refiere al VI PM, no hay ningún modelo de certificado obligatorio. No obstante, se ha seguido el modelo propuesto en la mayoría de los certificados de auditoría presentados.

Por lo que se refiere al VII PM, la Comisión ha incrementado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados», que determinan pormenorizadamente las tareas de auditoría que deben realizar los auditores de certificación y fomentan la certificación facultativa de la metodología de gastos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Auditorías financieras ex post de la Comisión

7.34. En 2007, a raíz de las anteriores críticas formuladas por el Tribunal, se amplió la cobertura de los gastos por las auditorías ex post (**cuadro 7.2**). Sin embargo, aún se precisan esfuerzos para reducir el número de expedientes de auditoría abiertos y para recuperar, sin retrasos excesivos, los importes pendientes de liquidación declarados en exceso.

7.35. La comunicación de los resultados de auditoría entre las direcciones generales de investigación todavía adolece de deficiencias; estas direcciones continúan recurriendo a sus herramientas informáticas locales, sin transmisión sistemática al sistema de seguimiento centralizado de auditorías de la Comisión.

7.36. En 2007, las direcciones generales de investigación comenzaron a aplicar una estrategia común de auditoría ex post para el VI PM, que tenía como fin incrementar el nivel de garantía relativo a la legalidad y regularidad de los gastos.

7.37. La estrategia engloba varias iniciativas susceptibles de contribuir a una mayor eficacia del funcionamiento de este control, que consisten en la utilización de criterios de riesgo y métodos de selección de muestras comunes, y la preeminencia dada a los beneficiarios importantes. La estrategia comprende además procedimientos reforzados de control de la calidad, el establecimiento de un grupo de trabajo para la comunicación de los resultados de auditoría, la elaboración de un manual de auditoría común, la formación de equipos de auditoría conjuntos y la organización de reuniones mensuales de coordinación para examinar diversos casos y adoptar posiciones comunes.

7.34. Las Direcciones Generales de investigación han incrementado considerablemente sus esfuerzos de auditoría en 2007 y han alcanzado sus objetivos anuales.

Tras un incremento del esfuerzo de auditoría en 2007, la atención se centra ahora en la corrección de los errores detectados. Las Direcciones Generales de investigación se están esforzando por mejorar los instrumentos de supervisión y están publicando activamente directrices administrativas y financieras más exactas. Se espera que éstas mejoren la eficiencia y exhaustividad del proceso de cobro (incluida la extrapolación y el seguimiento de las conclusiones del Tribunal).

7.35. Se están haciendo esfuerzos considerables para compartir la información relativa a los resultados de auditoría de manera efectiva. Un depósito común de resultados de auditoría destinado a compartir información entre las Direcciones Generales de investigación es operativo desde mayo de 2008.

Los datos sobre las auditorías del V PM y del VI PM han sido transferidos actualmente al sistema de seguimiento centralizado de auditorías de la Comisión, y se está trabajando para realizar la transferencia automática de los nuevos datos de auditoría de todos los instrumentos locales de TI utilizados por las Direcciones Generales de investigación.

Cuadro 7.2 — Auditorías financieras *ex post* relativas a los programas marco de investigación realizadas entre 2005 y 2007

Dirección General	Número de auditorías realizadas			Número de participaciones auditadas			Número de contratos abiertos			Valor de las participaciones auditadas (millones de euros)			Valor de los contratos abiertos (millones de euros)			Ajustes de los gastos no subvencionables a favor de la Comisión como resultados de las auditorías						% del valor de las participaciones auditadas/del valor de los contratos abiertos		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Importe (millones de euros)	% del valor de los contratos auditados	Importe (millones de euros)	% del valor de los contratos auditados	Importe (millones de euros)	% del valor de los contratos auditados			
Energía y Transportes ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Sociedad de la Información y Medios de Comunicación ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Empresa e Industria ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Investigación ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9 441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Total	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Con exclusión de los proyectos de la red transeuropea de transporte. En 2005 y 2006, las cifras se refieren a todos los programas (sean o no de investigación) auditados por la dirección general.

⁽²⁾ El valor de las participaciones auditadas incluye todos los costes (UE y participante).

⁽³⁾ En 2005 y 2006, las cifras se refieren a todos los programas (sean o no de investigación) auditados por la dirección general.

Fuente: Datos facilitados por la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.38. Por otra parte, la estrategia aspira a reforzar el proceso de certificación de auditoría aportando un apoyo continuo a los beneficiarios y a los auditores encargados de la certificación, así como una certificación *ex ante* de los métodos de cálculo de costes del VII PM.

7.39. Aunque la nueva estrategia constituye una base sólida para abordar los problemas detectados por el Tribunal, sus ventajas potenciales dependen de que sea plena y eficazmente aplicada a partir de 2008.

Conclusiones generales y recomendaciones

7.40. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal considera que los pagos de 2007 relativos al grupo de políticas de Investigación, energía y transporte presentan un nivel significativo de errores de legalidad o de regularidad.

7.41. A partir de su evaluación de los sistemas de control y supervisión relativos al grupo de políticas de Investigación, energía y transporte, el Tribunal juzga que son parcialmente eficaces.

7.42. El Tribunal reitera su recomendación de simplificar y clarificar las normas para el cálculo y la comunicación de los gastos por los beneficiarios, en la medida de lo posible ampliando el recurso a la financiación a tanto alzado y privilegiando un sistema de financiación basado en resultados frente a uno basado en insumos.

7.43. En el marco actual de un sistema de financiación basado en el reembolso de los gastos declarados por los beneficiarios, la Comisión debería:

- a) corregir los repetidos errores en los pagos, recurriendo de forma eficaz a los mecanismos de sanción previstos por el VI PM (apartados 7.14 a 7.23);
- b) garantizar la rigurosa aplicación de los controles documentales previos a los pagos a los beneficiarios y profundizar su análisis de los errores constatados (apartados 7.26 a 7.30);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.39. *La ejecución de la estrategia común de auditoría para el VI PM está plenamente encaminada. Los primeros resultados ya eran visibles en 2007 (véanse también las respuestas a los apartados 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 y 7.29).*

7.40 y 7.41. *La estrategia de control de la Comisión tiene por objetivo detectar y corregir errores, de manera que, cuando se haya ejecutado plenamente durante cuatro años, garantice que el porcentaje de error residual (errores que aún no han sido corregidos) se halle por debajo del nivel de importancia relativa, tal como se describe pormenorizadamente en los informes de actividad anuales de las Direcciones Generales de investigación.*

7.42. *La Comisión está de acuerdo con que se requiere una mayor simplificación por lo que se refiere a los problemas de subvencionabilidad de gastos, particularmente por lo que respecta a los gastos de personal e indirectos, y hace hincapié en las limitaciones jurídicas del VII PM y las dificultades para definir sumas globales y cantidades a tanto alzado que sean representativas.*

Por otra parte, la certificación ex-ante de la metodología del cálculo de gastos introducida en el VII PM constituye un paso importante hacia la simplificación. La Comisión se remite a las cuestiones discutidas en su respuesta a los apartados 7.20 y 7.21.

Por lo que se refiere al desarrollo de mecanismos alternativos de financiación para el futuro (tales como sumas globales y financiación basada en los resultados), la Comisión está abierta a debates con el Tribunal y con otros interesados.

7.43.

- a) *La estrategia de auditoría del VI PM ha sido concebida para abordar los errores repetidos en los pagos. Las sanciones y, en particular, la indemnización por mora, forman parte de la estrategia de auditoría ejecutada desde 2007.*
- b) *Con la introducción de certificados de auditoría en el VI PM, la verificación ex-ante se refuerza considerablemente en comparación con los programas marco anteriores.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) continuar aportando su apoyo a los beneficiarios y auditores encargados de la certificación en el marco del proceso de certificación de auditoría y velar por la plena aplicación de las medidas introducidas para mejorar la certificación de las declaraciones de gastos del VII PM (apartados 7.31 a 7.33);

- d) proseguir su estrategia común de auditoría *ex post* para el VI PM, en particular mediante el desarrollo de sistemas comunes de información de gestión y la explotación eficaz, y a su debido tiempo, de los resultados de auditoría (apartados 7.34 a 7.39).

La verificación sobre el terreno de las declaraciones de gastos mediante auditorías sigue constituyendo una piedra angular de la estrategia de garantía, y suministra una información fundamental sobre los errores cometidos. Por ello, la Comisión ha intensificado sus controles *ex-post* con la introducción de la estrategia de auditoría del VI PM. La estrategia incluye un incremento significativo del esfuerzo y las medidas de auditoría para corregir los errores detectados. Estas medidas constituyen una alternativa efectiva a las recomendadas por el Tribunal.

- c) Se han tomado varias medidas para mejorar la calidad de certificados de auditoría para el VI PM, tal como la expedición de notas orientativas para los beneficiarios y los auditores de certificación, la creación de un «grupo de trabajo» para la tramitación de los certificados de auditoría, y la certificación de la participación de los auditores en los talleres y cursos de formación.

Por lo que respecta al VII PM, la Comisión ha incrementado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados», que determinan pormenorizadamente las tareas de auditoría que deben realizar los auditores de certificación.

La Comisión también está fomentando la certificación facultativa de la metodología de gastos sobre la base de las medidas de ejecución, que están siendo concluidas actualmente.

- d) Se llevarán a cabo esfuerzos para ejecutar los resultados de las auditorías de manera eficaz y a su debido tiempo. Se utilizará el sistema ABAC para el seguimiento de las auditorías, así como las órdenes de cobro y las compensaciones.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

7.44. El **anexo 7.2** presenta una síntesis de los resultados del seguimiento del Tribunal de las principales observaciones formuladas en las últimas declaraciones de fiabilidad.

7.44. Véanse las respuestas de la Comisión en el anexo 7.2.

Seguimiento del Informe Especial nº 6/2005 sobre la red transeuropea de transporte

7.45. El Informe Especial nº 6/2005 sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T) ⁽¹⁰⁾ puso de manifiesto diversas insuficiencias, que atañen sobre todo a la orientación de la financiación,

⁽¹⁰⁾ DO C 94 de 21.4.2006, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

así como a la selección y al seguimiento de los proyectos. El Tribunal recomendó a la Comisión que:

- a) centre la financiación en las partes de proyecto con el máximo valor añadido europeo al dar prioridad a los proyectos transfronterizos y al incrementar los porcentajes de financiación;
- b) aplique un procedimiento de evaluación más eficiente, transparente y de mayor rigor para la selección de los proyectos subvencionables;
- c) lleve a cabo un seguimiento más riguroso de los proyectos.

7.46. Las medidas adoptadas por la Comisión respondieron parcialmente a las recomendaciones del Tribunal.

7.47. El porcentaje máximo de ayuda financiera aplicable a proyectos transfronterizos se incrementó al 30 % conforme a las disposiciones del nuevo reglamento y el umbral mínimo de financiación pasó de 1 millón a 1,5 millones de euros.

7.48. Se mejoró el procedimiento de evaluación para la selección de proyectos recurriendo en mayor medida a expertos externos e introduciendo una guía destinada a los solicitantes.

7.49. Se reforzó el seguimiento mediante la introducción de inspecciones sistemáticas sobre el terreno y de una única base de datos sobre los proyectos. La Comisión precisó las respectivas definiciones de los términos «estudios» y «trabajos», como sugería el Tribunal. En cambio, no armonizó la estructura de la descripción de los trabajos, ni estableció normas para el seguimiento de los informes técnicos y financieros.

7.49. *Al elaborar conjuntamente el nuevo modelo de decisión financiera durante el nuevo período de programación 2007-2013, la Comisión y la Agencia Ejecutiva RTE-T prestaron particular atención a la mejora de todos los elementos que permitan una mejor supervisión técnica y financiera de las acciones financiadas con arreglo al programa RTE-T. En consecuencia, se introdujeron modificaciones en el mismo modelo de decisión financiera y se diseñó un sistema de supervisión más exhaustivo, basado en un nuevo plan de acción estratégico pormenorizado para la ejecución del proyecto que deberá ser presentado por el beneficiario a más tardar seis meses después de la notificación de la decisión. Se espera que la introducción de este nuevo requisito y un sistema de información anual racionalizado mejoren la supervisión de los proyectos y ayuden a los beneficiarios durante la fase de ejecución, detectando los problemas en una fase temprana.*

ANEXO 7.1

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Sistema	Control interno clave			Evaluación global
	Controles documentales previos a los pagos	Certificación de auditoría	Auditorías financieras <i>ex post</i>	
Sexto programa marco (VI PM)				

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

Resultados de la verificación de operaciones

Estimación, a partir de la muestra, del porcentaje de operaciones afectadas por un error	48 %
Porcentaje de error	Entre el 2 % y el 5 %

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1. Declaración de fiabilidad de 2005: nivel significativo de errores en los costes declarados por los beneficiarios			
En 2005, el Tribunal detectó un nivel significativo de errores en 17 de las 22 operaciones subyacentes fiscalizadas en el nivel del beneficiario. Los tipos más frecuentes de errores fueron: ausencia de elementos probatorios, en particular del tiempo de trabajo imputado o la doble imputación de costes; empleo en los costes de personal de porcentajes medios que difieren significativamente de los costes reales; imputación injustificada de costes indirectos a la acción; declaraciones de gastos que no se ajustan a los criterios de subvencionabilidad. (Informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 7.6 a 7.8).	En tres casos, la Comisión expresó su discrepancia con las constataciones del Tribunal y no tomó medidas correctoras. En diez casos, la Comisión llevó a cabo correcciones financieras, a través de la emisión de una orden de ingreso o del ajuste de los pagos a los beneficiarios en períodos subsiguientes. En cuatro casos, la Comisión emprendió medidas correctoras que siguen pendientes de finalización.	A pesar de que la Comisión tomara medidas correctoras con respecto a la mayoría de las constataciones del Tribunal, en varios casos la aplicación de correcciones financieras precisó un tiempo considerable (hasta 20 meses) o sigue en curso. Los retrasos que afectan a la corrección de pagos indebidos perjudican la buena gestión financiera de los gastos.	<i>Por una parte, la Comisión reconoce que las correcciones financieras efectuadas mediante compensación en el pago siguiente pueden dar lugar a algunos retrasos. No obstante, la Comisión considera que se trata de un sistema apropiado para los proyectos en curso.</i> <i>Por otra parte, la Comisión sigue mejorando el seguimiento de sus auditorías para limitar o evitar retrasos no justificados.</i>
2. Insuficiencias en el sistema de certificación de auditoría del VI PM			
La publicación tardía de directrices por la Comisión y la complejidad de las disposiciones financieras del VI PM han repercutido desfavorablemente en el sistema de certificación de auditoría. Se precisa una mejora de las directrices con el fin de disipar incertidumbres relativas a la subvencionabilidad y a la independencia de los auditores encargados de la certificación. Las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal a nivel del beneficiario han detectado, de forma sistemática, importes significativos de costes no subvencionables en las declaraciones de gastos para los que el auditor encargado de la certificación ha emitido una opinión sin reservas. Los problemas conciernen frecuentemente los gastos de personal no subvencionables y el empleo de métodos de cálculo de los costes disconformes con las disposiciones contractuales. (Informe anual relativo al ejercicio 2004, apartado 6.11; informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 7.15 a 7.17; informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 7.14 a 7.17).	La Comisión incrementó su apoyo a los auditores encargados de la certificación y a los beneficiarios, así como a sus propios servicios operativos. La estrategia de auditoría <i>ex post</i> relativa al VI PM pretende contribuir a la evaluación de la eficacia del sistema de certificación de auditoría. Las DG de Investigación abordan regularmente las cuestiones relativas a los certificados de auditoría durante las reuniones del grupo de coordinación para el control externo de la «familia investigación». En lo que atañe al VII PM, la Comisión introdujo nuevas medidas para mejorar la calidad de los certificados de auditoría: «procedimientos acordados», certificación obligatoria de los métodos de cálculo para los costes medios de personal y certificación facultativa de los métodos de cálculo de los costes de personal y de los costes indirectos.	El Tribunal continúa observando que, en la mayor parte de los casos en los que ha identificado errores significativos en las declaraciones de gastos, el auditor encargado de la certificación ha emitido una opinión sin reservas. En cuanto al VI PM, la certificación de auditoría sigue sin constituir un sistema de control fiable.	<i>La Comisión reconoce con el Tribunal que la fiabilidad de la certificación de auditoría del VI PM no es plenamente satisfactoria, considerando el nivel restante de errores observados en las auditorías. Sin embargo, el nivel global de errores en el VI PM es inferior al de los errores observados en las declaraciones de gastos no certificadas relacionadas con el V PM. Ello indica que los certificados de auditoría contribuyen a la mejora de la exactitud de las declaraciones de gastos.</i> <i>Por otra parte, por lo que respecta al VII PM, la Comisión ha mejorado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados», que determinan pormenorizadamente las tareas de auditoría que deben realizar los auditores de certificación.</i>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
3. Retrasos constantes en los pagos efectuados por la Comisión			
En un número importante de casos, la Comisión efectuó pagos a los beneficiarios con un retraso indebido, incumpliendo así los plazos relativos a las operaciones de gastos previstos en el Reglamento financiero. En 2005, 11 de los 69 pagos fiscalizados por el Tribunal se efectuaron con retraso (es decir, el 16 %). En lo que atañe a 2006, el Tribunal identificó retrasos en los pagos en 21 de 113 casos (es decir, el 18,6 %). En 2007, el Tribunal constató pagos tardíos en 30 de 180 casos fiscalizados (es decir, el 17 %). (Informe anual relativo al ejercicio 2003, apartado 6.22; informe anual relativo al ejercicio 2004, apartado 6.27; informe anual relativo al ejercicio 2005, apartado 7.10; informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 7.29 y anexo 7.1).	La Comisión ha mejorado el seguimiento de los retrasos, que se tratan en reuniones periódicas de los máximos responsables. Esta institución también ha analizado los motivos de retraso. Se han organizado sesiones de formación y se han publicado instrucciones suplementarias sobre el proceso de pago destinadas a los responsables financieros.	Aunque se hayan tomado medidas para resolver el problema, la Comisión no ha realizado avances notables para reducir los retrasos en los pagos a lo largo del VI PM. Como ya indicaron los servicios de auditoría interna de la Comisión, los retrasos constantes incrementan los riesgos para la legalidad y regularidad de los gastos. Además de exponerse al riesgo financiero (los beneficiarios pueden reclamar intereses) y a riesgos operativos (los expertos encargados de la evaluación pueden mostrarse reticentes a participar en futuras evaluaciones y los proyectos pueden implicar dificultades de tesorería), la Comisión también se expone innecesariamente a un riesgo para su reputación.	<i>Todas las Direcciones Generales de investigación han incrementado el porcentaje de pagos efectuados a tiempo. Esta cuestión se supervisa de cerca y recibe la máxima atención para lograr nuevas mejoras.</i>

CAPÍTULO 8

Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.6
Características especiales de la Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	8.1-8.6
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	8.7-8.33
Alcance de la fiscalización	8.7-8.8
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	8.9-8.10
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	8.11-8.30
Controles <i>ex ante</i>	8.11-8.16
Supervisión de los organismos encargados de la ejecución	8.17-8.22
Auditorías externas de las declaraciones de gastos de los proyectos	8.23-8.28
Auditoría interna	8.29-8.30
Conclusiones y recomendaciones generales	8.31-8.33
Conclusiones	8.31-8.32
Recomendaciones	8.33
Seguimiento de observaciones anteriores	8.34-8.52
Seguimiento de observaciones clave de la declaración de fiabilidad	8.34
Revisión de seguimiento del Informe Especial nº 2/2006 sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación de Rusia	8.35-8.52
Introducción	8.35-8.38
Observaciones del Tribunal	8.39-8.50
Conclusiones y recomendaciones	8.51-8.52

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

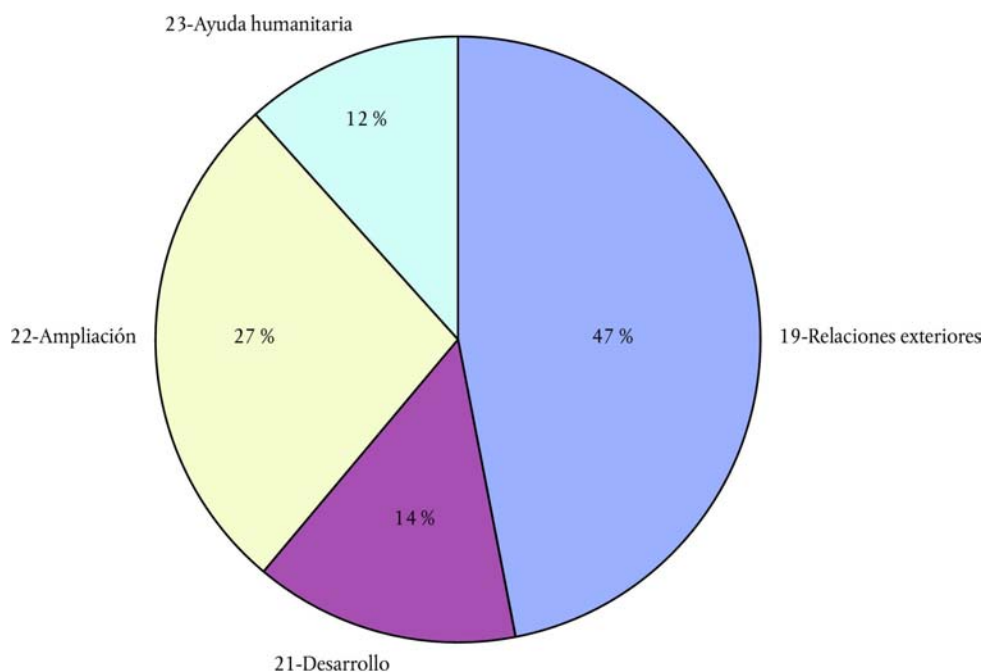
RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

Características especiales de la Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

8.1. El presente capítulo presenta las constataciones del Tribunal sobre el grupo de políticas de Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 19-Relaciones exteriores; 21-Desarrollo y relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico ACP ⁽¹⁾; 22-Ampliación y 23-Ayuda humanitaria. En 2007 los compromisos ascendieron a 6 090 millones de euros (7 153 millones en 2006) y los pagos, a 6 199 millones de euros (6 292 millones de euros en 2006). El **gráfico 8.1** presenta la distribución de los pagos por ámbito político y el **anexo I** del presente informe contiene información más detallada sobre los gastos del ejercicio.

Gráfico 8.1 — Ayuda exterior, desarrollo y ampliación — Desglose de los pagos por ámbito político



Total de pagos en 2007: 6 199 millones de euros

Fuente: Cuentas anuales de 2007.

⁽¹⁾ La ayuda facilitada a través de los Fondos Europeos de Desarrollo se trata por separado al no estar financiada por el presupuesto general.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.2. Los gastos correspondientes a relaciones exteriores y desarrollo, efectuados principalmente por la Oficina de Cooperación EuropeAid (EuropeAid), comprenden los siguientes ámbitos:

- a) asistencia financiera y técnica a países de Asia y Latinoamérica y cooperación económica con dichos países;
- b) política de vecindad europea, incluida la asociación estratégica con Rusia;
- c) programas temáticos, como la seguridad alimentaria, agentes no estatales y autoridades locales, medio ambiente, sanidad y educación, democracia y derechos humanos.

8.3. La mayoría del gasto es objeto de una gestión centralizada directa por los servicios de la Comisión, ya sean los servicios centrales, o bien, en el caso de alrededor del 80 % del gasto, las delegaciones en los terceros países en cuestión. La ayuda proporcionada a través de organizaciones internacionales se gestiona de manera compartida.

8.4. Una importante proporción de los pagos consiste en anticipos/prefinanciación abonados a los organismos encargados de la ejecución de proyectos de desarrollo, entre los que se encuentran instituciones públicas, ONG y organizaciones internacionales. Los proyectos financiados se reparten entre más de 150 países, y las organizaciones encargadas de su ejecución varían considerablemente, tanto en talla como en competencia. Cada proyecto es objeto de numerosos pagos individuales, regidos por normas complejas, en particular por lo que se refiere a licitaciones y al origen de los suministros.

8.5. La Dirección General de Ampliación gestiona los gastos de ayuda a la transición y a la consolidación institucional a través del instrumento de ayuda de preadhesión, del programa Phare, de CARDS ⁽²⁾, y de la cooperación con Turquía. Por regla general, los pagos son efectuados ya sea con arreglo a un sistema de ejecución descentralizada (SED) o al sistema de ejecución descentralizada ampliada (SEDA). En el primer caso, la delegación de la Comisión efectúa controles *ex ante* de las decisiones de adjudicación de contratos públicos, mientras que en el del SEDA no se realiza dicho control *ex ante*.

8.4. Dada la naturaleza plurianual de muchos proyectos y sistemas de control, los errores detectados durante la ejecución de un proyecto y cualquier pago indebido asociado pueden subsanarse en el año posterior al que está siendo objeto de examen. Efectivamente, el sistema de control se ha concebido para garantizar que las solicitudes de pago por los beneficiarios se llevan a cabo en etapas clave de la ejecución del proyecto, permitiendo así que sean detectados y se corrijan errores en los pagos anticipados/prefinanciación mediante pagos en ejercicios posteriores al que está siendo examinado.

Los pagos finales se realizan tras la conclusión del proyecto y la aprobación por la Comisión de los informes finales del proyecto.

8.5. Se utilizan dos sistemas diferentes para los candidatos potenciales. En Albania, y Bosnia y Herzegovina, la ayuda es gestionada por las Delegaciones de la CE (gestión directa centralizada dentro de un sistema descentralizado). En Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Kosovo, la Agencia Europea de Reconstrucción gestiona la ayuda según el sistema indirecto centralizado.

La gestión centralizada se utiliza para programas multibeneficiarios y para la ayuda a la comunidad turcochipriota.

⁽²⁾ Phare fue el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los países de Europa central y oriental. CARDS es el Programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización de los Balcanes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.6. La ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria, es ejecutada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO). Los gastos se gestionan desde los servicios centrales. Alrededor de la mitad de los créditos comprometidos corresponden a ONG (gestión centralizada directa) y la otra mitad, a Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales (gestión conjunta).

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

8.7. La fiscalización tuvo por objeto formular una conclusión con respecto a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes en el ámbito de la ayuda exterior, el desarrollo y la ampliación. Para ello se basó en dos componentes principales:

- a) pruebas de confirmación de operaciones subyacentes efectuadas por la Comisión o por sus delegaciones en 2007 a partir de una muestra estadística representativa de 145 operaciones, consistente en pagos a organismos encargados de la ejecución de los proyectos, pagos de apoyo presupuestario y pagos a fondos fiduciarios, así como otros pagos efectuados directamente por la Comisión o la delegación correspondiente sobre la base, por ejemplo, de contratos de obras, servicios o suministros. En su caso, se visitaron los organismos encargados de la ejecución para comprobar los pagos subyacentes declarados en informes financieros o de auditoría;
- b) una evaluación de los sistemas de control y supervisión de la Comisión, tanto en los servicios centrales como en las delegaciones, que abarcó:
 - i) controles *ex ante* de contratos y pagos,
 - ii) el seguimiento de los organismos encargados de la ejecución de los proyectos,
 - iii) auditorías externas,
 - iv) auditoría interna.

8.8. En el marco de la fiscalización se visitaron ocho países a fin de proceder a una auditoría detallada de las operaciones: Indonesia, Nicaragua, Costa Rica, Egipto y Filipinas en relación con los gastos de relaciones exteriores, y Bulgaria, Turquía y Croacia en relación con la ampliación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

8.9. Las pruebas de confirmación del grupo de políticas en su conjunto revelaron un nivel significativo de errores de legalidad o regularidad. Las estimaciones relativas al porcentaje de errores y la proporción de operaciones afectadas por éstos, en su mayor parte en el nivel de las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos, figuran en el **anexo 8.1**. Se observaron los siguientes tipos de errores:

- a) errores de subvencionabilidad, derivados, por ejemplo, de una aplicación incorrecta de procedimientos de contratación, de gastos efectuados fuera del período de ejecución especificado o de las categorías de gastos de los proyectos, o de pagos efectuados por el país beneficiario sin una base jurídica o antes de que se hubieran prestado los respectivos servicios;
- b) errores de «realidad»: en algunos casos, faltaban los justificantes (por ejemplo: facturas, recibos y extractos bancarios) necesarios para validar los pagos.

8.10. Además, con respecto a tres pagos efectuados a organismos de Naciones Unidas, algunos de los documentos necesarios no pudieron ser facilitados a su debido tiempo por los organismos en cuestión.

8.9. La mayoría de estos errores conciernen sobre todo a gastos realizados por los organismos encargados de la ejecución en relación con los pagos de anticipos/prefinanciación. Las auditorías financieras obligatorias antes de los pagos finales previstos en virtud del sistema de control de la Comisión permitirán a la Comisión detectar y corregir los errores.

- a) En un ejemplo, la valoración de la Comisión difiere de las conclusiones del Tribunal.

Los errores encontrados se refieren a contratos celebrados por los países beneficiarios en el marco de un sistema para el cual el país beneficiario tiene derecho a la obtención de anticipos de la Comisión (prefinanciación). La Comisión controla atentamente la elegibilidad de los gastos una vez que recibe la declaración final y los documentos justificativos de los países que se benefician de la ayuda de preadhesión; suspende o retiene el pago final en el caso de los gastos que no se atienen a las normas.

8.10. La Comisión ha proporcionado toda la información de que dispone y apoya por completo la solicitud del Tribunal para recibir documentos justificativos de las organizaciones de las Naciones Unidas.

Tan pronto como la Comisión fue informada por el Tribunal sobre las dificultades encontradas a este respecto, se puso en contacto con sus socios en la ONU para encontrar una solución y garantizar que el Tribunal recibe la información solicitada.

Evaluación de los sistemas de control y supervisión**Controles ex ante**

8.11. Aunque se detectaron algunos errores específicos, el sistema de la Comisión de control *ex ante* de los pagos y contratos constituía por lo general un control eficaz de las operaciones derivadas directamente del trabajo de los propios servicios de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.12. En Bulgaria, sin embargo, se observó que aunque se había concedido acreditación SEDA (con la consiguiente dispensa del control *ex ante* por la delegación), los sistemas en cuestión contienen insuficiencias importantes. En dos organismos encargados de la ejecución que habían recibido acreditación SEDA en junio de 2007, se observaron anomalías con respecto a los procedimientos aplicables de licitación y de adjudicación de contratos, así como al cumplimiento de las condiciones contractuales de ejecución. Los servicios de la Comisión han confirmado este extremo, lo que ha dado lugar a una reserva en la declaración anual del director general de la Dirección General de Ampliación.

8.13. Con respecto al apoyo presupuestario, se examinaron siete pagos junto con los sistemas de control y supervisión establecidos en las delegaciones correspondientes.

8.14. Puede concederse apoyo presupuestario si la gestión del gasto público del país asociado es lo suficientemente transparente, fiable y eficaz y si se han establecido unas políticas sectoriales o macroeconómicas bien formuladas y aprobadas por los principales donantes de fondos, incluidas en su caso las instituciones financieras internacionales ⁽³⁾. Sobre esta base, la Comisión desarrolló unas directrices específicas en las que se establecían las condiciones para el desembolso de fondos, con el pago de tramos sucesivos supeditado a unos progresos satisfactorios hacia la consecución de los objetivos ⁽⁴⁾. No obstante, los indicadores de resultados empleados para efectuar las evaluaciones y medir los progresos conseguidos no eran, en todos los casos examinados, delimitados en el tiempo, claros e inequívocos y viables.

8.15. En el caso de dos de los pagos, más de la mitad de los indicadores (en un caso seis de un total de nueve) no tenían un plazo fijado, por lo que no permitían extraer conclusiones útiles del incumplimiento de la condición en una fecha particular. Además, más del 40 % de los indicadores no eran mensurables o específicos, por ejemplo, el porcentaje de superficie forestal conseguida, sin especificación de los criterios de medición, o la mejora del rendimiento de los funcionarios sin explicación de lo que debía evaluarse. En un caso, más del 70 % de los indicadores fueron evaluados con la documentación facilitada en árabe, pese a estar estipulado expresamente el inglés en el convenio de financiación, de modo que el número de agentes que pudieran comprender plenamente la información quedaba significativamente reducido.

⁽³⁾ Artículo 15, apartado 2, letra e) del Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento europeo de vecindad y asociación (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1), y artículo 25, apartado 1, letra b) del Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (directrices sobre la programación, concepción y gestión del apoyo presupuestario general), enero de 2007.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.12. Los pagos a dos organismos encargados de la ejecución se suspendieron en febrero de 2008. A menos que se tomen medidas adecuadas muy rápidamente, la Comisión retirará su acreditación de modo que ya no tengan derecho a gestionar los fondos de preadhesión y postadhesión.

La Comisión continuará supervisando de cerca los sistemas de los países beneficiarios. Se ha creado un Plan de Acción para asegurarse de que se aplican las mejoras. Se han hecho ya ciertos progresos, pero las autoridades nacionales deben tomar nuevas medidas.

8.14. Como en otros casos similares, los tramos que debían pagarse se consideraron «flotantes», y el desembolso se realiza solo cuando se cumple la condición o las condiciones. Los indicadores de rendimiento, y las condiciones en general, no podían, por lo tanto, estar delimitados en el tiempo. Esta modalidad es aplicada por diversos donantes. Por ejemplo, en el caso de los PPME, las condiciones varían y las diversas etapas no están delimitadas en el tiempo. La Comisión comparte la observación general del Tribunal de que en casos específicos es necesario un calendario para lograr un cumplimiento más fiable de la condición. La Comisión considera que en todos los casos intenta ser clara e inequívoca y se asegura de que los indicadores de rendimiento sean factibles.

8.15. De acuerdo con lo declarado previamente, no es necesaria en sí misma una delimitación en el tiempo. La Comisión puede asumir que hay siempre un margen para mejorar y que algunos indicadores y condiciones pueden definirse más claramente y dirigirse más hacia un planteamiento orientado a los resultados. Las reformas sectoriales deberían, sin embargo, considerarse como un proceso, y por lo tanto, los pasos previos que se centran en fases de preparación son, en algunos casos, necesarios para acompañar el proceso en su conjunto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.16. Las directrices de la Comisión relativas a la ayuda presupuestaria general dejan en la práctica un margen de interpretación, e incluso si la medida del rendimiento muestra que no se han alcanzado los resultados del programa al 100 %, los países beneficiarios pueden aún recibir la totalidad de los fondos previstos por el convenio de financiación.

Supervisión de los organismos encargados de la ejecución

8.17. Los errores producidos en el nivel de los organismos encargados de la ejecución se deben a menudo a deficiencias en sus procedimientos financieros. Por lo que respecta al ámbito político de las relaciones exteriores y el desarrollo, el Tribunal detectó insuficiencias en cinco de los nueve organismos visitados.

8.18. Las principales deficiencias detectadas eran unos procedimientos inadecuados en relación con la documentación justificativa y los archivos, y unos sistemas contables que no permiten garantizar la presentación correcta de los gastos, incluso a pesar de que a menudo los organismos son de una talla reducida. Por otra parte, se observaron procedimientos inadecuados de contabilización de los gastos, que dieron lugar a la anotación sistemática de anticipos como si fueran gastos reales en el sistema contable y a la utilización incoherente de los tipos de cambio. El Tribunal considera que tales insuficiencias pueden evitarse a través de un refuerzo de la supervisión y el apoyo por parte de las delegaciones.

8.19. Cuando la acción era llevada a cabo por los organismos encargados de la ejecución en cooperación con sus socios locales, el Tribunal también observó en tres casos que los sistemas establecidos no garantizaban que los socios locales conocieran y aplicaran las disposiciones del contrato entre el organismo encargado de la ejecución y la Comisión.

8.20. Una parte importante de los gastos de EuropeAid y la DG ECHO (pagos por un importe de 820 millones de euros en 2007) se canaliza a través de organismos de las Naciones Unidas. El Acuerdo marco financiero y administrativo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas (AMFA), firmado el 29 de abril de 2003, especifica las condiciones para la verificación de los gastos resultantes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.16. *Buscando al mismo tiempo las condiciones más precisas para los pagos, debe haber cierto margen de interpretación al evaluar los indicadores. Esto se debe, en particular, a algunos efectos exteriores sobre los cuales los Gobiernos no pueden ser responsables. Sin embargo, en cualquier caso, debe llevarse a cabo una evaluación rigurosa.*

8.17-8.20. *Los organismos encargados de la ejecución no forman parte del sistema de control interno de la Comisión sino que están vinculados a la Comisión por una relación contractual para la ejecución de una acción específica. La Comisión, de forma prioritaria, supervisa el cumplimiento de los términos del contrato, incluidos, en caso necesario, los aspectos claves de los sistemas de control interno de los organismos encargados de la ejecución. El hecho de que se detecten deficiencias en el nivel de los organismos encargados de la ejecución no implica una deficiencia del sistema de control de la Comisión ni que dicha deficiencia no sea detectada por la Comisión.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.21. En 2007 la Comisión inició o llevó a cabo 57 misiones de verificación en el marco del AMFA, frente a las solo 22 emprendidas entre 2004 y 2006. Los resultados de estas verificaciones constituyen un componente importante para facilitar garantías a la Comisión de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Sin embargo, solo cuatro de las misiones (que abarcaban siete proyectos) dieron lugar a un informe final en la fecha de la fiscalización del Tribunal. Este por lo tanto, no puede valorar la contribución total a la supervisión y el control de la Comisión.

8.22. Por lo que respecta al ámbito político de la ampliación, se observaron debilidades en un organismo encargado de la ejecución en Turquía, concretamente una falta de separación de funciones apropiada y problemas de personal. En este caso el control *ex ante* de la delegación comunitaria de los procedimientos de licitación y la adjudicación de contratos en el marco de la gestión descentralizada (SED) era suficiente para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes.

Auditorías externas de las declaraciones de gastos de los proyectos

8.23. EuropeAid recurre a un sistema de auditorías para asegurarse de la admisibilidad de las declaraciones presentadas con respecto a los proyectos. Un primer grado de garantía se obtiene de las auditorías efectuadas a nivel de proyectos, que respaldan las solicitudes de financiación adicional. En la mayor parte de los casos, se exigen informes de auditoría antes de efectuar los pagos a los organismos encargados de la ejecución de los proyectos. La calidad de dichos informes y del trabajo de auditoría subyacente reviste una gran importancia al aprobar los pagos correspondientes.

8.24. En 2007 se observaron mejoras en las auditorías de estos proyectos. No obstante, su calidad no siempre resultó suficiente. Las principales insuficiencias detectadas fueron las siguientes:

- en tres de los once informes seleccionados para ser revisados sobre el terreno en las delegaciones, el Tribunal detectó gastos no subvencionables, incumplimientos de los procedimientos de licitación, y en dos casos, deficiencias en el sistema de control interno que no habían sido detectados por los auditores externos,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.22. Las misiones de verificación se atienen a un ciclo que no se rige siempre según el calendario anual, y la mayoría de las misiones se llevaron a cabo en la segunda parte de 2007.

Los controles complejos y complementarios, de los cuales las misiones de verificación forman parte, constituyen la base de la fiabilidad presentada por los Directores Generales en el informe de actividad anual. Efectivamente otras fuentes de información están también disponibles, por ejemplo, el análisis desde la perspectiva de los cuatro pilares (concluido en más del 97 % de las contribuciones hechas a los signatarios de AMAF), el respeto de los requisitos y de los controles de información realizados por los servicios de la Comisión.

8.23. A petición de la Comisión, las autoridades turcas tomaron medidas para evitar la suspensión prevista del SED, incluida la adopción de la legislación diseñada para consolidar el papel de la UCFC. Como consecuencia de ello, mientras tanto se ha procedido a la segregación de las tareas, y se han incrementado los niveles del personal sustancialmente. La supervisión constante y un seguimiento posterior en profundidad siguen siendo prioridades clave.

8.24. Las auditorías externas son uno de los componentes del sistema de control interno de EuropeAid y parte de un conjunto de controles sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones.

La Comisión acoge con satisfacción las palabras del Tribunal sobre las mejoras observadas.

Estos informes de auditoría están vinculados a contratos firmados antes de febrero de 2006. Por consiguiente, las nuevas condiciones creadas por EuropeAid para las auditorías exteriores y aplicadas para los nuevos contratos firmados a partir de esta fecha no eran aplicables en los presentes casos. El objetivo de estas nuevas condiciones es precisamente prevenir que se produzcan deficiencias tales como las que menciona el Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- en dos de estos tres informes, la calidad no estaba garantizada por falta de transparencia en la selección de los auditores,
- en otro caso, el alcance de la auditoría era inadecuado, ya que solo se facilitaba el informe de auditoría sobre el organismo y no incluía información sobre el proyecto en cuestión.

Con respecto a las verificaciones de los gastos emprendidas por los beneficiarios, se han establecido nuevos mandatos para los contratos firmados a partir de febrero de 2006. No obstante, los contratos existentes con anterioridad a tal fecha no quedaban afectados por esta medida, por lo que habrá de transcurrir un cierto tiempo antes de que los beneficios sean plenamente perceptibles. En el caso de las auditorías puestas en marcha por la Comisión, el mandato revisado es obligatorio desde octubre de 2007.

8.25. EuropeAid encarga auditorías adicionales de proyectos, seleccionados con arreglo a análisis de riesgo, para aportar un mayor grado de garantía. Sin embargo, todavía no se han desarrollado unos procedimientos completos con vistas a extraer plenos beneficios de estas auditorías:

- a) la cobertura del gasto por las auditorías adicionales planificadas oscilaba en las principales direcciones geográficas entre el 8 % y el 43 %. Las divergencias técnicas con respecto a las directrices impiden la consolidación de los datos a nivel de EuropeAid en su conjunto, por lo que no está claro si se ha adquirido un nivel mínimo coherente de garantía adicional;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se firmaron ambos contratos en 2005 y, según las condiciones generales puestas en vigor para los contratos de subvención firmados a partir de febrero de 2003, un auditor externo tiene que certificar el informe financiero final de una acción antes de presentarla a la Comisión. Este auditor es seleccionado por el beneficiario y debe ser aprobado por la Comisión. Su nombre se indica en las condiciones específicas del contrato. Debe ser «miembro de un organismo de supervisión internacionalmente reconocido para la auditoría estatutaria».

Este contrato fue firmado por la Comisión en 2002. En ese momento, se permitió que los beneficiarios enviaran, además de los informes financieros y descriptivos, solamente un informe de auditoría sobre sus cuentas anuales. Desde 2003, se han modificado las normas aplicables a los contratos de subvención y es necesario ahora un informe específico de auditoría sobre la acción antes de proceder al pago final.

La Comisión espera que las mejoras introducidas sean cada vez más visibles.

8.25.

- a) *La mayoría de las auditorías Plan anual de auditoría (PAA) tienen lugar durante la ejecución de la acción y dependen, en gran medida, del ritmo de aplicación.*

Esto implica que: según el volumen financiero gestionado por una Delegación, la composición de la cartera de sus proyectos (número y tipo) y el nivel de su aplicación, las actividades de auditoría pueden variar de una Delegación a otra y de un año a otro. La determinación de un ratio de auditoría como porcentaje del volumen financiero gestionado no impediría fluctuaciones en la actividad de auditoría de un año a otro y se vería también en gran medida afectado por el tipo y el valor de los proyectos auditados.

En el sistema de EuropeAid, la garantía no se consigue asegurando cierto coeficiente predeterminado de cobertura de auditoría sino, simplemente, asegurándose de que la cobertura de la auditoría abarca toda entidad a auditar identificada en relación con los riesgos constatados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) el Plan de auditoría, que inicialmente había previsto 373 auditorías, fue modificado sustancialmente durante el ejercicio (se suprimieron 109 auditorías y se añadieron 99, dejando un total de 363). Este grado de modificación en tan breve tiempo después de la aprobación pone en entredicho la naturaleza sistemática y basada en criterios de riesgo de la planificación de la auditoría. La aplicación informática CRIS-Audit, que debe proporcionar un seguimiento de los progresos y los resultados no llegó a utilizarse plenamente en 2007. El informe final no hace referencia a los criterios de la planificación, como la población destinataria y el grado de cobertura, por lo que los resultados no pueden compararse con los previstos;
- c) al final del año solo se habían recibido 121 informes de auditoría de todas las planeadas. Este bajo nivel de ejecución reduce la calidad de la garantía proporcionada por la actividad de auditoría externa del ejercicio en cuestión;
- d) la información sobre los progresos realizados y el análisis de los resultados de la auditoría externa no estaban plenamente desarrollados en 2007. La unidad central encargada de la metodología de auditoría elaboró un informe de síntesis, cuya cobertura no era completa. Por ejemplo, no se revisaron las auditorías realizadas por empresas locales contratadas a las distintas delegaciones, en las que el riesgo de calidad puede ser superior que en el caso de los contratos marco celebrados con los servicios centrales.

8.26. Los controles *ex-post* (auditorías de cierre) son realizados por auditores externos contratados sobre programas seleccionados recientemente cerrados del ámbito político de la ampliación. Tras un cambio de metodología, el número de informes fue excepcionalmente elevado en 2007, y algunos no han recibido un seguimiento a su debido tiempo. La DG de Ampliación recibió 99 informes finales de auditoría en 2007, en 66 de los cuales no había finalizado el seguimiento en el momento de la fiscalización del Tribunal en abril de 2008 y quedaban pendientes seis informes que no se habían finalizado en 2006. En algunos casos, transcurre más de un año desde la presentación del informe final hasta la recepción de una respuesta definitiva del país beneficiario.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *El plan de auditoría contiene varias auditorías obligatorias sobre proyectos cuyo nivel de aplicación varía considerablemente. Se aplazarán algunas auditorías previstas durante el año a años posteriores mientras que en otros casos se adelantarán en función de su nivel de ejecución.*

Desde el 1 de enero de 2008 CRIS-Audit prevé la supervisión del progreso y los resultados de las auditorías, incluido el PAA 2007.

Mientras tanto, la Comisión supervisa regularmente la aplicación del PAA durante el año, también mediante informes y actualizaciones periódicas de las Delegaciones.

- c) *A finales del año 2007, dos tercios de las auditorías del Plan de auditoría de 2007 ya había sido encargadas y se había recibido una tercera parte de los informes. Esta situación coincide con los años anteriores. Por la misma fecha se habían recibido casi todos los informes de las auditorías previstas en el Plan anual de auditoría 2006 (171 de las 177 auditorías previstas), confirmando el ciclo vital normal de un Plan anual de auditoría, que se concluye en el año $n + 1$.*
- d) *El informe de síntesis redactado cada año cubre las auditorías financiadas en virtud del contrato marco de auditoría, entre las cuales figuran las auditorías gestionadas por la sede de EuropeAid así como por las Delegaciones, lo que da una idea representativa de los problemas detectados por los auditores y las soluciones posibles.*

8.26. *A pesar del número especialmente elevado de informes, la Comisión ha podido hacer frente a la carga de trabajo: el número de informes tratados aumentó un 70 % respecto a 2006.*

Un gran número de informes no pudo cerrarse a finales de año ya que, antes de que la Comisión pueda pronunciarse, la entidad auditada debe responder a las observaciones de la Comisión y deben examinarse las posibles irregularidades. Son necesarios de tres a cuatro meses por término medio.

Es necesario aceptar a veces plazos de tratamiento más largos debido a la complejidad de los controles y, por consiguiente, la necesidad de ser preciso en la aplicación de las posibles correcciones financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.27. La DG ECHO encarga auditorías de las oficinas centrales de sus ONG socias que se ocupan de la ejecución de los proyectos, así como auditorías de los propios proyectos sobre el terreno. En 2007, la DG ECHO incrementó de manera significativa el número de auditorías sobre el terreno aunque, al igual que en 2006, la mayoría de las auditorías se efectuaban en los servicios centrales de los socios, donde no era posible comprobar por completo la realidad de los gastos.

8.28. Estas auditorías de los servicios centrales incluyen muestras de pagos de alrededor de un tercio de los proyectos. En 2007, se señaló que el 2,6 % del importe podría no ser subvencionable, aunque después de que se hayan recibido explicaciones de las ONG, solo es probable que se recupere finalmente una parte de dicho importe. No existe ninguna disposición en el sentido de extrapolar los resultados, por lo que el sistema de auditoría no constituye un medio de evaluar la magnitud del conjunto de gastos potencialmente no subvencionables. Con respecto a los servicios centrales de dos ONG fiscalizadas sobre el terreno por el Tribunal, los informes de auditoría encargados por la DG ECHO no mencionaban las insuficiencias detectadas en los procedimientos de licitación ni los gastos no subvencionables.

Auditoría interna

8.29. La estructura de auditoría interna (EAI) que opera al servicio de EuropeAid y de la DG ECHO espera ofrecer una evaluación global anual sobre el estado del control interno de EuropeAid en 2010, una vez completado un plan de auditoría plurianual para el período 2007-2009, basado en análisis de riesgos internos de la EAI. El análisis interno de la EAI no está plenamente en consonancia con el efectuado por EuropeAid, y no se planifican auditorías durante el período 2007-2009 relativas a ciertos ámbitos identificados como de riesgo elevado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.27. Como ya indicara la Comisión en su respuesta al informe anual 2006 del Tribunal, las auditorías deben valorarse en el contexto de una estrategia global de control (véase el punto 8.18 de las respuestas de la Comisión al informe anual 2006 del Tribunal de Cuentas). La Comisión hace hincapié en las operaciones de control por medio de un seguimiento riguroso efectuado tanto por expertos sobre este tema como por el personal de la Comisión en la sede. La Comisión analiza, por otro lado, en profundidad, la información proporcionada por los socios en sus distintos informes.

Los auditores externos utilizan la información que se obtiene a través de los controles anteriormente mencionados en las auditorías realizadas ante los servicios centrales, lo que les permite evaluar la realidad y la legalidad de los gastos relativos a los proyectos.

8.28. Gracias a distintos procedimientos de control, como la evaluación del socio antes de la firma de un ACP, la evaluación anual de sus socios efectuada por la DG ECHO, y la evaluación —mediante auditorías en la sede— de los sistemas de control establecidos, la DG ECHO comprueba si sus socios aplicaron sistemas de control. Estos procedimientos ofrecen garantías equivalentes para los pagos de acuerdo con las disposiciones del artículo 117 del Reglamento financiero y el artículo 180 de sus normas de desarrollo, lo que permite al ordenador competente, según su evaluación de los riesgos, derogar la obligación de presentar un certificado relativo a los estados financieros y a las cuentas subyacentes en algunas circunstancias.

8.29. El análisis de riesgos de la estructura de auditoría interna (EAI) se realiza independientemente del propio análisis efectuado por EuropeAid. Sin embargo, este último se tiene en cuenta al establecer el registro del riesgo de la estructura de auditoría interna. Mientras que este registro podría considerarse como un ámbito de riesgo elevado, probablemente este ámbito no aparezca en el plan de auditoría de un año determinado ya que el proceso de las actividades no figura aún en los métodos de trabajo de la DG o en el ciclo de gestión de algunos programas. Además como el plan de auditoría de los EAI se coordina con las NIC para el período 2007-2009, algunos elementos objeto de control se encontrarán en el plan de auditoría en el caso de las NIC y no de la EAI.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.30. A la auditoría de la DG ECHO de 2007 se le asignaron muy pocos recursos (un auditor profesional), y no se aprobó ni aplicó ningún plan de auditoría global. Al final de 2007 se estableció una nueva EAI para llevar a cabo el trabajo de auditoría interna de la DG ECHO.

Conclusiones y recomendaciones generales

Conclusiones

8.31. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal llega a la conclusión de que las operaciones subyacentes a los gastos en el grupo político de relaciones exteriores, desarrollo y ampliación se hallan afectados por un nivel significativo de errores de legalidad o regularidad (véase el apartado 8.9).

8.32. La evaluación del Tribunal de los sistemas de control y supervisión de las políticas de relaciones exteriores, desarrollo, ampliación y ayuda humanitaria es que son parcialmente eficaces (véanse el **anexo 8.1** y los apartados 8.11 a 8.30).

Recomendaciones

8.33. A fin de paliar estas insuficiencias, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- a) EuropeAid debería proporcionar más formación y apoyo al personal encargado del aspecto financiero de los proyectos e incrementar el seguimiento activo de su trabajo por parte de las secciones de finanzas y contratos de las delegaciones;
- b) EuropeAid debería velar por que los planes para las auditorías basadas en criterios de riesgo sean realistas y se apliquen con prontitud. Asimismo, debería recoger y analizar los resultados del programa completo de auditorías, tanto para controlar su calidad como para sacar el máximo provecho de las lecciones extraídas;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.30. La Comisión destinó a dos personas en apoyo del esfuerzo de auditoría interna de la DG ECHO. El plan de auditoría de la EAI, que estaba basado en el riesgo, tuvo en cuenta los amplios trabajos de auditoría efectuados sobre las actividades humanitarias tanto por el Servicio de auditoría interna como por el Tribunal de Cuentas. El riesgo residual que debe cubrirse mostró que el programa de trabajo de la EAI 2007 era el adecuado.

8.31. Estos errores se refieren principalmente a gastos sobre pagos de anticipos/prefinanciaciones efectuados por organismos encargados de la ejecución. Las auditorías financieras obligatorias, previas a los pagos finales, que están previstas por el sistema de control de la Comisión permitirían a este último detectar y corregir los errores.

La Comisión comprueba cuidadosamente la admisibilidad de los gastos una vez que ha recibido la declaración final y los justificantes de los países que se benefician de la ayuda de preadhesión; suspende o retiene el pago final para los gastos que no se ajustan a las disposiciones vigentes.

8.33.

- a) Durante la duración de una operación, los servicios de la Comisión controlan su aplicación mediante un diálogo con las autoridades locales, reuniones técnicas con los beneficiarios y misiones in situ. Un seguimiento orientado hacia los resultados, efectuado cada año por expertos independientes, completa estas actividades y analiza el desarrollo, la incidencia de los resultados y los problemas potenciales de los proyectos en curso. Otras auditorías de proyectos, tanto operativas como financieras, pueden también efectuarse después de una evaluación de los riesgos.
- b) La metodología relativa al PAA se corrige cada año para que la definición de las auditorías basadas en criterios de riesgo sea lo más realista posible. La aplicación del PAA será objeto de un seguimiento minucioso a lo largo de 2008, y se optimizará el uso de los resultados de las auditorías.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) la gestión por la Comisión de los programas de apoyo presupuestario debería basarse en unos indicadores mensurables, realizables, delimitados por unos plazos y pertinentes, y exigir pruebas fiables y corroboradoras para evaluarlos, y establecer un vínculo claro entre la financiación y los resultados;
- d) convendría adoptar urgentemente medidas adicionales para corregir las deficiencias en la gestión de los fondos comunitarios en Bulgaria y mantener el seguimiento necesario en Turquía;
- e) deberían reducirse los plazos de obtención de respuestas definitivas sobre las auditorías de cierre;
- f) la DG ECHO debería reforzar su estrategia de auditoría proporcionando una mejor cobertura de las operaciones a nivel de los organismos encargados de la ejecución, y más concretamente sobre el terreno con respecto a todos los tipos de socios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *Los fondos comunitarios que dependen de las operaciones de apoyo presupuestario se desembolsan en función del resultado. En este contexto, la Comisión pretende utilizar indicadores que sean mensurables, realizables y pertinentes a lo largo del tiempo o en un momento dado. En muchos casos, la comunidad de donantes efectúa las evaluaciones de los resultados sobre la base de elementos de prueba fiables de acuerdo con la Declaración de París. En este marco, la Comisión realiza esfuerzos considerables para introducir más indicadores de producción y de resultado.*
- d) *Por lo que se refiere a Bulgaria, la Comisión va a seguir supervisando atentamente los sistemas de gestión. Se ha establecido un Plan de acción para velar por la realización de mejoras. Las autoridades nacionales deben adoptar urgentemente medidas para remediar la situación; las medidas propuestas serán objeto de un seguimiento y de controles rigurosos destinados a comprobar que se obtienen las mejoras previstas.*

En el caso de Turquía, tras una solicitud de la Comisión, las autoridades nacionales adoptaron medidas. Se ha llevado a cabo una separación de las funciones y el personal ha aumentado sensiblemente. Un control permanente y un seguimiento más profundo siguen siendo prioridades esenciales.

- e) *A pesar del número especialmente elevado de informes recibidos en 2007, la Comisión pudo absorber la carga de trabajo: el número de informes tratados ha aumentado un 70 % comparado con 2006.*

Un gran número de informes no pudo cerrarse al final de año ya que, antes de que la Comisión pueda pronunciarse, la entidad auditada debe responder a las observaciones de la Comisión y deben examinarse las posibles irregularidades. Por término medio son necesarios de tres a cuatro meses. Es necesario aceptar a veces plazos de tratamiento más largos debido a la complejidad de los controles y, por consiguiente, la necesidad de ser preciso en la aplicación de posibles correcciones financieras.

- f) *La Comisión va a examinar la recomendación del Tribunal y ha aumentado el número de las auditorías in situ en 2007.*

Toda ampliación de la cobertura de la auditoría más allá del nivel óptimo actual implicaría un aumento de los costes en detrimento de la aplicación de las políticas, lo que podría tener un efecto negativo sobre los socios de la Comisión que deben aplicar la ayuda humanitaria in situ.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

Seguimiento de observaciones clave de la declaración de fiabilidad

8.34. En el **anexo 8.2** figura un resumen de los resultados del seguimiento efectuado por el Tribunal de las observaciones clave de recientes declaraciones de fiabilidad.

Revisión de seguimiento del Informe Especial n° 2/2006 sobre la realización de los proyectos financiados por TACIS en la Federación de Rusia**Introducción**

8.35. En abril de 2006 el Tribunal publicó el Informe Especial n° 2/2006 sobre la realización de los proyectos TACIS en la Federación de Rusia ⁽⁵⁾. La principal conclusión era que demasiados proyectos no habían alcanzado sus objetivos, debido en parte a las siguientes deficiencias en la gestión de la Comisión:

- a) ausencia de diálogo con las autoridades y los beneficiarios rusos para determinar las verdaderas necesidades;
- b) los objetivos de los proyectos eran imprecisos y no mensurables, y los supuestos subyacentes carentes de realismo (incluido el factor tiempo);
- c) prácticamente no se utilizó la cofinanciación para reforzar el sentimiento de apropiación;
- d) no se concedió una especial consideración a los aspectos de la evaluación de los proyectos, a la difusión y a la sostenibilidad de los resultados.

8.36. Las recomendaciones del Tribunal iban, en consecuencia, dirigidas a mejorar la gestión de la Comisión en relación con estos aspectos. El Parlamento Europeo ⁽⁶⁾ y el Consejo Europeo ⁽⁷⁾ también solicitaron un diálogo más profundo entre la Comisión y las autoridades rusas correspondientes para identificar con exactitud las necesidades, las prioridades y los objetivos a nivel nacional. La autoridad encargada de la aprobación de la gestión también propugnó la financiación sólo de aquellos proyectos que contaran con unos objetivos claros y compartidos y, además, recomendó una mayor cofinanciación, una evaluación más realista de la sostenibilidad y la garantía de que se efectuaran evaluaciones y se difundieran los resultados de los proyectos.

⁽⁵⁾ DO C 119 de 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Documento de trabajo n° PE 374.332 de la Comisión de Control Presupuestario.

⁽⁷⁾ Proyecto de conclusiones del Consejo de 6 de julio de 2006 n° 196/06 Rev 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.37. En sus respuestas al informe especial la Comisión admitía en gran medida las deficiencias señaladas por el Tribunal, pero insistía en que ya había introducido mejoras en la gestión de sus programas de ayuda exterior. Aducía que la mayor parte de las insuficiencias se habían resuelto tras la reforma de la ayuda exterior comunitaria llevada a cabo en el período 2002 a 2005, en particular la descentralización de las responsabilidades a favor de las delegaciones.

8.38. Este seguimiento limitado, que se efectuó en el segundo semestre de 2007, tuvo por objeto examinar en qué medida había dado curso la Comisión a las principales recomendaciones. A tal efecto, se analizó la documentación pertinente y se mantuvieron entrevistas con los servicios de la Comisión. Además, se examinó sobre el terreno una muestra estadística representativa de 10 proyectos TACIS (de un total de 13) de un valor total de 27,3 millones de euros, finalizados entre diciembre de 2006 y junio de 2007.

Observaciones del Tribunal**Diálogo más productivo**

8.39. La descentralización de las competencias de gestión de los servicios centrales de la Comisión hacia su delegación en Moscú ha tenido sin duda un impacto positivo en la calidad de los procesos de preparación e identificación de los proyectos. Hay muestras de que el diálogo con las autoridades rusas ha mejorado, con un mayor compromiso por parte del país socio. También ha participado un mayor número de beneficiarios en las deliberaciones entre la Comisión y las autoridades del gobierno central ruso sobre la identificación de las necesidades y el establecimiento de prioridades. En consecuencia, la programación, la identificación y la preparación de los proyectos han mejorado globalmente y se han tenido en cuenta de manera más eficaz las prioridades de la cooperación entre Rusia y la UE.

8.40. No obstante, podría avanzarse aún más en la cooperación con los socios rusos. La firma tardía por parte de Rusia de los programas de acción sigue reduciendo el tiempo disponible para la ejecución eficaz de los proyectos. Las autoridades regionales rusas beneficiarias de los proyectos todavía no participan suficientemente en su preparación, lo que resulta particularmente lamentable, dado que las autoridades regionales rusas se han mostrado más identificadas con los proyectos y han dedicado más recursos humanos a estos que los socios encargados de la ejecución a nivel central.

8.39. La Comisión se felicita de que el Tribunal reconozca los avances realizados tras el proceso de desconcentración y su incidencia positiva.

8.40. La reforma de la ayuda exterior (reforma RELEX), en particular, mediante la desconcentración de la gestión de la ayuda exterior de la CE en favor de las Delegaciones de la CE, instaurada entre 2002 y 2005, mejora el diálogo con el país socio y permite hacerle más partícipe, desde la fase preparatoria hasta la ejecución final. Aunque el volumen de la ayuda financiera en favor de la Federación Rusa haya disminuido estos últimos años, el objetivo clave de la mayoría de los proyectos consiste en contribuir al desarrollo de la legislación, las políticas o las prácticas en algunos sectores en Rusia. En el marco de estos proyectos, los socios naturales son las autoridades (federales) centrales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Mejora en la fijación de objetivos pero calendarios de planificación demasiado dilatados

8.41. El nuevo proceso de revisión del apoyo a la calidad en los servicios centrales de la Comisión («QSG») ⁽⁸⁾, que desde 2005 ha abarcado también los programas de asistencia para Rusia, ha incidido de manera positiva en la planificación y en el establecimiento de objetivos en general. Estos estaban mejor formulados y eran más pertinentes para las reformas rusas en curso. Los contratistas han recurrido a marcos lógicos al establecer y ejecutar sus planes de acción. En general los proyectos examinados han reflejado un mayor grado de éxito que el observado en la fiscalización inicial.

8.42. No obstante, debido a los exhaustivos procedimientos de programación que ha de aplicar la Comisión, por lo general los calendarios de planificación siguen siendo dilatados. En dos proyectos examinados, los objetivos habían sido superados por los acontecimientos o habían perdido, al menos en parte, su pertinencia.

8.43. El Tribunal comparte las críticas de algunos organismos beneficiarios a los procedimientos comunitarios en el sentido de que éstos no permiten responder con diligencia y de manera poco burocrática a las solicitudes rusas de asistencia. Esta demanda por parte de Rusia de ayuda rápida y a pequeña escala podría ser satisfecha a través de un nuevo mecanismo de «espacios comunes», cuyas modalidades se estaban negociando en 2007 para permitir una reacción rápida a las solicitudes de asistencia a corto y medio plazo y facilitar la acción conjunta en el marco de los cuatro «espacios comunes» ⁽⁹⁾.

La cofinanciación sigue siendo problemática

8.44. En el momento de efectuarse este seguimiento, la Comisión y el Gobierno ruso estaban estudiando conjuntamente soluciones técnicas para introducir la cofinanciación nacional en todas las medidas de asistencia futuras en el marco del Instrumento europeo de vecindad y asociación (IEVA) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ El «iQSG» (*inter-service Quality Support Group* — Grupo interservicios de apoyo a la calidad) se estableció para mejorar la calidad de los principales documentos estratégicos y de programación, como por ejemplo, los análisis estratégicos nacionales y los programas indicativos nacionales. El «oQSG» (*office Quality Support Group* — Grupo de apoyo a la calidad) fue establecido por EuropeAid para mejorar la calidad de las fases de preparación y formulación de los proyectos, principalmente mediante la realización de revisiones paritarias de los documentos pertinentes.

⁽⁹⁾ En la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003, la UE y Rusia acordaron reforzar su cooperación creando a largo plazo cuatro «espacios comunes» en el marco del Instrumento europeo de vecindad y asociación: el espacio económico común, que abarca aspectos económicos y medioambientales; el espacio común de libertad, de seguridad y de justicia; el espacio común de seguridad exterior y el espacio común de investigación y educación, que incluye aspectos culturales.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1).

8.41. La Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal sobre la mejora de la planificación general y la fijación de los objetivos tras la introducción de nuevos mecanismos de control de la calidad.

8.42. La Comisión reconoce que los procedimientos de programación y consulta, previstos por la normativa, son largos. La Comisión hace partícipes a las partes desde el principio del proceso de formulación con el fin de reducir significativamente el riesgo de que los proyectos queden obsoletos. Esta tendencia queda puesta de relieve por los informes de seguimiento sobre Rusia en los que se puso de manifiesto que la pertinencia y la calidad de las evaluaciones efectuadas sobre la concepción de los proyectos han mejorado regularmente a lo largo de los años desde la aplicación de la reforma de RELEX.

8.43. La Comisión concibió el mecanismo «espacios comunes» para establecer una respuesta rápida a las solicitudes de Rusia en materia de asistencia a pequeña escala.

8.44. La Comisión y Rusia están estudiando las posibilidades de crear un marco para la cofinanciación de proyectos. Ya está en curso un mayor número de proyectos cofinanciados, en particular, con el Instituto de Estudios Europeos y el NDEP, así como programas de subvenciones como el IBPP y los programas de vecindad. En el futuro, el Gobierno ruso abonará una contribución de 122 millones EUR para los programas de cooperación transfronterizas del IEVA (que se añadirían a los fondos de la Comisión en favor de estos mismos programas).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.45. Hasta la fecha, aparte de las contribuciones «en especie», no ha habido muestras de una mayor participación financiera de los actores a escala central, regional o local. Incluso el requisito de que los beneficiarios proporcionen espacio de oficinas rara vez se ha impuesto desde la última fiscalización.

8.46. Como en el pasado, sin una mayor cofinanciación nacional de los proyectos de la Federación de Rusia, sigue siendo difícil reforzar el compromiso y el sentimiento de apropiación.

Las evaluaciones han mejorado, pero la divulgación de los resultados de los proyectos y la sostenibilidad siguen siendo insuficientes

8.47. Aunque los proyectos fiscalizados no han sido evaluados de manera individual por la Comisión, el Tribunal reconoce que la situación global ha mejorado: desde 2006 la delegación ha iniciado varias evaluaciones sectoriales *ex-post*, como un estudio de impacto sobre la reforma de la administración y la función públicas, así como evaluaciones del apoyo comunitario en otros ámbitos.

8.48. No obstante, la divulgación de resultados útiles aún no era lo suficientemente efectiva en el país. Los principales socios de los proyectos a nivel del Gobierno central han sido particularmente insatisfactorios en este aspecto. Ocasionalmente tuvieron lugar algunas actividades de divulgación en el transcurso de los proyectos, pero muy pocas una vez terminados estos. Prácticamente todos los sitios web creados para reforzar la divulgación fueron abandonados al finalizar los proyectos.

8.49. La Comisión decidió en 2007 que los supervisores externos de los proyectos no sólo deberían efectuar un seguimiento de los mismos durante su ejecución, sino también elaborar informes de supervisión *a posteriori*. En el futuro, esto permitirá a los monitores informar, al menos de manera indicativa, sobre aspectos de sostenibilidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.45. *La cofinanciación no era un requisito legal de TACIS durante el período 2000-2001 (en la formulación de los proyectos para los proyectos examinados por el Tribunal en su informe especial nº 2/2006). Las posibilidades de cofinanciación de la Federación Rusa estaban limitadas en el momento de la programación y no habían establecido aún los mecanismos necesarios.*

La Comisión debe hacer frente a la necesaria adaptación de las exigencias de los proyectos a una legislación que impide a todo ciudadano extranjero trabajar en los locales del Gobierno ruso.

8.46. *El nuevo instrumento financiero, el Instrumento europeo de vecindad y asociación (IEVA), adoptado en 2006, prevé que la ayuda debe normalmente ser cofinanciada por el país socio con el fin de obtener el compromiso y la implicación de este último en las distintas acciones aplicadas.*

8.47. *La Comisión optó en similares casos por evaluaciones sectoriales con el fin de obtener una imagen más completa del impacto de la ayuda de la CE en estos sectores específicos.*

8.48. *La Comisión aplica directrices estrictas de visibilidad y divulgación según lo previsto en el Manual de comunicación y visibilidad para acciones exteriores de la CE en todos sus proyectos.*

La responsabilidad sobre la disponibilidad de información y el trabajo de divulgación después de la finalización del proyecto corresponde a los beneficiarios del proyecto.

8.49. *La Comisión estudia la posibilidad de recurrir generalmente al seguimiento a posteriori después de la evaluación de su fase piloto.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.50. Hasta la fecha, la sostenibilidad de los resultados de los proyectos ha sido problemática. Nada indica que la Comisión haya emprendido medidas específicas para mejorar este aspecto en la fase de planificación. En la mayor parte de los proyectos examinados se observaron deficiencias, debidas, por ejemplo, a que los receptores a nivel central no han procedido a redactar y aprobar las leyes, reglamentos y normas necesarios para establecer unas estructuras administrativas sostenibles. Además, con frecuencia se ha observado una falta de financiación local para las actividades de seguimiento.

Conclusiones y recomendaciones

8.51. La Comisión, de hecho, ha tomado medidas para mejorar la eficacia de su ayuda a Rusia, por lo que la calidad de la documentación de planificación es claramente mejor y la importancia de los proyectos para las reformas rusas y el nivel de obtención de resultados inmediatos han aumentado desde la auditoría inicial. No obstante, las medidas correctoras emprendidas por la Comisión todavía no son suficientes para reforzar el sentido de apropiación y garantizar una mejor sostenibilidad de los resultados de los proyectos.

8.52. El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) vele por que, en principio, las medidas financiadas en el marco del IEVA estén cofinanciadas y dotadas de los recursos humanos adecuados por parte de los receptores rusos;
- b) garantice que, en principio, las medidas financiadas en el marco del IEVA contengan disposiciones para sostener los resultados de los proyectos y garantizar la mayor divulgación posible de los resultados y las mejores prácticas en Rusia;
- c) acorte el proceso de planificación de los proyectos para así permitir el máximo de tiempo para su ejecución y garantizar la disponibilidad de asistencia rápida cuando sea necesario en el contexto de las reformas rusas en curso.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.50. La Comisión considera que los proyectos revisados han cumplido en su mayoría los objetivos fijados. Por lo que se refiere a la sostenibilidad, la Comisión ha tomado medidas en la fase de planificación a través de su sistema de examen de la calidad. El examen de la calidad realizado por los grupos de apoyo a la calidad en las fases de definición y formulación, mecanismo reconocido por el Tribunal, y que tiene una incidencia positiva en la planificación global de los proyectos, prevé también evaluar el compromiso y el sentido de la apropiación de la que ha hecho prueba el Gobierno socio en relación con las acciones propuestas. Así pues, desde 2005, ya están previstas algunas nuevas garantías en materia de durabilidad de los proyectos en la fase de planificación.

8.51. Por lo que se refiere al sentido de la apropiación, en el caso de Rusia, la Comisión se sirve del diálogo político sobre «espacios comunes» como una base para las iniciativas de cooperación y apoyo previstas en las hojas de ruta de 2005. Así, la cooperación financiera después de 2005 se centra en los objetivos políticos ya aceptados por las dos partes. Los controles que figuran en los informes sobre el seguimiento orientado hacia los resultados de los cinco últimos años describen ya un aumento en la calidad de la programación y la aplicación de los proyectos en la región oriental en el marco del IEVA. La nota media del seguimiento orientado a los resultados para Rusia en 2007 era de 2,94 sobre un total de 4, de modo que los proyectos en este país figuran entre los más eficaces de la región oriental en el marco del IEVA.

8.52. La Comisión aprueba la recomendación del Tribunal y precisa lo siguiente:

- a) El nuevo Instrumento europeo de vecindad y asociación prevé que la ayuda sea cofinanciada normalmente por el país socio. Como se indica más arriba, el Gobierno de la Federación Rusa se ha comprometido enteramente en la financiación de los programas sobre los cuales ya existe un acuerdo.

(Véase las observaciones a los apartados 8.44, 8.45 y 8.46).

- b) La Comisión vela en particular para que los resultados y realizaciones de los proyectos sean divulgados ampliamente. Los esfuerzos realizados para garantizar una mejor apropiación por los socios de los proyectos (la consulta con las partes afectadas por la programación y la fase de planificación, nuevos mecanismos de garantía de la calidad) justificarán también un mayor compromiso en favor de la difusión de los resultados por los socios después de la conclusión de los proyectos.
- c) Gracias a la participación de las partes involucradas en la fase de planificación, las necesidades en términos de calendario para una ejecución eficaz se evalúan y se integran mejor en los parámetros generales de la planificación. La iniciativa de la Delegación en favor del mecanismo «espacios comunes» puede constituir un medio flexible que permita reaccionar más rápidamente a las solicitudes de asistencia de Rusia.

(Véase las observaciones a los apartados 8.41, 8.42 y 8.43).

ANEXO 8.2

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Sistema	Controles internos clave (servicios de la Comisión)				Controles internos clave en las administraciones nacionales	Evaluación global
	Controles <i>ex ante</i> de contratos y pagos	Seguimiento de los organismos de ejecución de los proyectos	Auditorías externas/ auditorías de cierre de las declaraciones de los proyectos	Auditoría interna		
Oficina de cooperación EuropeAid					s/o	
Ampliación		s/o				
DG de Ayuda Humanitaria (ECHO)		s/o			s/o	

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
s/o	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

Nota: En relación con los controles que figuran como «parcialmente eficaces», este cuadro debería leerse conjuntamente con el **anexo 8.2**, que indica los ámbitos donde se han realizado progresos.

Resultado de la verificación de las operaciones

Estimación, a partir de la muestra, del porcentaje de operaciones afectadas por un error	11 %
Porcentaje de error	Entre el 2 % y el 5 %

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Relaciones exteriores y desarrollo			
<i>Insuficiencias relativas a los organismos de ejecución</i>			
Como en ejercicios anteriores, el Tribunal observó una incidencia significativa de errores en la muestra de pagos examinada a nivel de los organismos de ejecución. (Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 8.9 y 8.10)	Se han revisado los mandatos de las auditorías financieras que han de encargar los beneficiarios.	Algunos de los efectos de los nuevos mandatos ya se observaron en 2007. No obstante, puesto que solo tuvieron carácter obligatorio a partir de octubre de 2007, los beneficios completos sólo se verán en el futuro.	La Comisión se felicita por la observación del Tribunal relativa a la mejora de la calidad de los informes de auditoría. Conviene no obstante precisar lo siguiente: — los nuevos mandatos para las auditorías financieras lanzadas por los beneficiarios están en vigor para todos los nuevos contratos firmados a partir de febrero de 2006, — los nuevos mandatos para las auditorías financieras realizadas por la Comisión están disponibles desde julio de 2007 y son obligatorios desde octubre de 2007. Sin embargo, la Comisión mantiene que la versión anterior de los mandatos utilizados hasta 2007 ya tenían una calidad suficiente para permitir a los ordenadores tomar las decisiones adecuadas.
<i>Información sobre las auditorías y sus resultados</i>			
Ni los informes de gestión de la ayuda exterior ni el sistema informático CRIS (Sistema Común de Información Relex) registran de forma completa y sistemática las auditorías de los proyectos y sus resultados. (Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 8.22 y 8.23)	Se ha modificado el formato de informe utilizado por las delegaciones para el Plan de Auditoría Anual de 2007. También se han observado mejoras en relación con CRIS-Audit.	Se han realizado mejoras, aunque CRIS-Audit no se utilizó plenamente durante 2007 u las auditorías gestionadas por los organismos encargados de la ejecución de los proyectos todavía no se incluyen en los informes.	Todas las auditorías del Plan anual de auditoría 2007, así como las auditorías del año en curso, se han registrado en CRIS-Audit.
Ampliación			
<i>Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA)</i>			
Se observaron insuficiencias en los sistemas de supervisión de la administración nacional en Rumanía y Bulgaria, confirmados por el retraso en la acreditación SEDA para Phare en Bulgaria. (Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 9.19)	La Comisión efectuó un seguimiento minucioso de los progresos realizados en los sistemas de gestión nacionales.	Pese a las medidas adoptadas al respecto en el caso de Bulgaria, el trabajo de auditoría reveló que aún quedan mejoras por hacer en el plano de los sistemas de control y supervisión nacionales.	La Comisión va a seguir supervisando atentamente los sistemas de gestión en estrecha colaboración con las autoridades búlgaras. Las medidas propuestas serán objeto de un seguimiento y de controles rigurosos destinados a comprobar que dan lugar a las mejoras previstas.
Ayuda humanitaria			
<i>Auditorías externas</i>			
La mayor parte de las auditorías tienen lugar en los servicios centrales de los socios. Puesto que la realidad de los gastos puede verificarse más eficazmente <i>in situ</i> , debería hacerse un mayor hincapié en las auditorías sobre el terreno. (Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 8.18)	En agosto de 2006 se celebró un nuevo contrato marco.	Pese al nuevo contrato marco, en 2007 la mayor parte de las auditorías se efectuaron en los servicios centrales de los socios.	La Comisión duplicó el número de auditorías <i>in situ</i> con relación a 2006. Se considera que un nuevo aumento de las auditorías <i>in situ</i> no es rentable.

CAPÍTULO 9

Educación y ciudadanía

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.4
Características específicas de Educación y ciudadanía	9.1-9.4
Observaciones específicas en el contexto de la Declaración de fiabilidad	9.5-9.26
Alcance de la fiscalización	9.5-9.6
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	9.7-9.11
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	9.12-9.25
Programa de Aprendizaje Permanente	9.13-9.18
Fondo Europeo para los Refugiados II y Fondo para las Fronteras Exteriores	9.19-9.21
Controles previos de los gastos de Comunicación	9.22-9.23
Conclusión sobre los sistemas de control y supervisión	9.24
Conclusión y recomendaciones generales	9.25-9.26
Seguimiento de observaciones anteriores	9.27

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

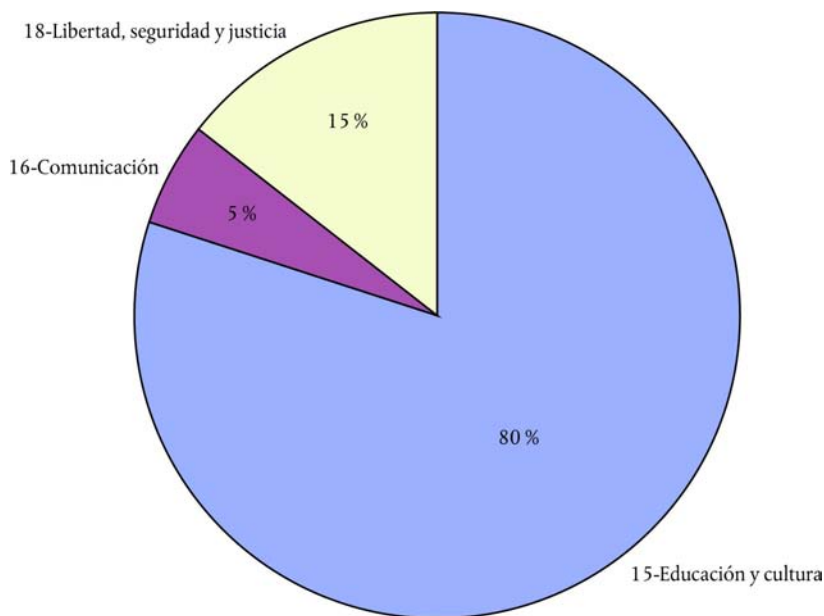
INTRODUCCIÓN

Características específicas de Educación y ciudadanía

9.1. El presente capítulo presenta las constataciones del Tribunal sobre el grupo de políticas de Educación y ciudadanía, que comprende los siguientes ámbitos políticos: 15 — Educación y Cultura, 16 — Comunicación; y 18 — Libertad, seguridad y justicia. En 2007 los compromisos ascendieron a 1 888 millones de euros (1 649 millones de euros en 2006) y los pagos, a 1 453 millones de euros (1 569 millones de euros en 2006). El **gráfico 9.1** presenta la distribución de los pagos por ámbito político. La ejecución presupuestaria del ejercicio 2007 se caracterizó por la introducción de nuevos programas plurianuales en el contexto del marco financiero 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.1. En cuanto a los ámbitos políticos 15 y 18, la mayoría de los actos jurídicos fueron adoptados a finales de 2007, lo que dio lugar a problemas específicos en términos de ejecución presupuestaria y lanzamiento de nuevos instrumentos financieros.

Gráfico 9.1 — Educación y ciudadanía — Desglose de pagos (*) por ámbito político



Total de pagos en 2007: 1 453 millones de euros

(*) Excluye los gastos administrativos.

Fuente: Cuentas anuales de 2007.

⁽¹⁾ Salvo para los gastos correspondientes al ámbito político 16.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.2. La Comisión gestiona la mayor parte de los gastos en régimen de gestión centralizada indirecta o bien de gestión compartida, y la ejecución de las acciones se delega, en forma de programas plurianuales, a las agencias nacionales o estructuras de gestión similares en los Estados miembros ⁽²⁾. Las entidades competentes de los Estados miembros conceden subvenciones y contratos por proyectos o medidas ejecutados por beneficiarios públicos o privados y estas subvenciones se abonan normalmente en varios tramos: un anticipo a la firma del convenio, y posteriormente pagos intermedios y finales destinados a reembolsar los costes subvencionables que hayan comunicado los beneficiarios en sus declaraciones periódicas de gastos.

9.3. La ejecución de los programas pertenecientes al nuevo marco financiero estuvo acompañada por un cambio en la estructura de control interno y por el aumento de competencias atribuidas a los Estados miembros ⁽³⁾. De este modo, una Autoridad nacional tiene que presentar una declaración de garantía respecto de la gestión financiera de los gastos en cada uno de dichos Estados. Ahora resulta más clara que en años anteriores la relación entre la Comisión, la Agencia Nacional y la Autoridad nacional en todos los Estados miembros.

9.4. La ayuda comunitaria a los ámbitos de Educación y ciudadanía se caracteriza por una multiplicidad de regímenes de financiación destinados a diversos ámbitos temáticos y tipos de proyectos como la subvención de acciones en favor de la ciudadanía o la movilidad en los sectores de educación y formación. La realización de los proyectos no solo corresponde a organismos docentes, sino también a empresas privadas y administraciones públicas. Los beneficiarios finales son particulares, en su mayor parte ciudadanos comunitarios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.2. En el ámbito político 15 (Educación y Cultura), la Comisión ejecuta el presupuesto a través de un gestión centralizada indirecta por parte de organismos nacionales (68 %) o un organismo ejecutivo (22 %), siendo el resto ejecutado directamente por la Comisión (7 %) y por organismos reguladores (3 %).

9.3. La ejecución del nuevo programa plurianual en el campo de la educación fue acompañada por la introducción del principio de auditoría única conforme al plan de control interno adoptado por la Comisión. Esto ha implicado el desarrollo de un marco común de control así como una estrategia renovada de supervisión por la Comisión.

El marco regulador y contractual define los tipos de controles, las normas mínimas de control interno, los requisitos procesales comunes así como la clasificación y el número mínimo de controles por parte de los organismos nacionales. Por otra parte, la DG EAC también ha reforzado la simplificación, especialmente de la base de cálculo de los gastos que pueden acogerse (uso extensivo de la financiación a tanto alzado).

⁽²⁾ La gestión de algunos programas como el Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo para las Fronteras Exteriores se comparte, sin embargo, con los Estados miembros.

⁽³⁾ En relación particularmente con el Programa de acción del aprendizaje permanente gestionado por la Dirección General de Educación y Cultura (DG EAC).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

9.5. Las observaciones específicas se han fundado en:

a) la realización de pruebas de confirmación de una muestra estadística representativa constituida por 150 ⁽⁴⁾ pagos;

b) la evaluación del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión del ámbito político (Comunicación) así como los establecidos en las decisiones de la UE sobre el Programa de acción del aprendizaje permanente ⁽⁵⁾, que pertenece al ámbito político (Educación y Cultura), y sobre el Fondo para las Fronteras Exteriores y el Fondo Europeo para los Refugiados II ⁽⁶⁾, que se refiere al ámbito político (Libertad, seguridad y justicia). Fueron evaluados los siguientes elementos de los sistemas de control y supervisión:

i) los controles de supervisión llevados a cabo por la Comisión respecto de la certificación *ex ante* o la evaluación de las estructuras de gestión a cargo de las autoridades de Estados miembros,

ii) los sistemas de control aplicables en relación con los gastos de Educación y Cultura y de Comunicación,

c) el seguimiento de las principales observaciones formuladas por el Tribunal en sus últimas declaraciones de fiabilidad.

9.5.

b)

ii) Los sistemas de control *ex post* para formación continua (LLP) 2007-2013 no pudieron evaluarse porque en 2007 no se realizó ningún pago final.

⁽⁴⁾ La muestra estaba constituida por 104 pagos de Educación y Cultura, 24 pagos de Libertad, seguridad y justicia y 22 pagos de Comunicación. La muestra incluía 95 anticipos y 55 pagos intermedios y finales (de los cuales 19 correspondían a Comunicación). Los últimos representan un riesgo mucho más elevado.

⁽⁵⁾ Este programa, basado en la Decisión n° 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 327 de 24.11.2006, p. 45) y la Decisión C(2007)1807 final de la Comisión, representaba el 84 % de los créditos de compromiso de Educación y Cultura para el ejercicio 2007.

⁽⁶⁾ Estos dos programas, basados respectivamente en la Decisión n° 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 144 de 6.6.2007, p. 22), por una parte, y la Decisión 2004/904/CE del Consejo (DO L 381 de 28.12.2004, p. 52) y la Decisión 2006/401/EC de la Comisión (DO L 162 de 14.6.2006, p. 20), por otra, representaban el 42 % de los créditos de compromiso de Libertad, seguridad y justicia para el ejercicio 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.6. Con arreglo a la estructura de gastos prevista para el ejercicio 2007, el Tribunal constituyó una muestra de pagos para la realización de pruebas de confirmación que se componía de 95 anticipos ⁽⁷⁾, 43 de los cuales respondían a condiciones simples, como puede ser la firma de un contrato. A los 52 anticipos restantes se aplicaban condiciones suplementarias ⁽⁸⁾, como la evaluación por la Comisión de la declaración de garantía *ex ante* emitida por los Estados miembros, acompañada de una descripción del sistema de gestión existente en las agencias nacionales que se encargan de gestionar el Programa de acción del aprendizaje permanente.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

9.7. La validez de los gastos declarados constituye un elemento importante de legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes del grupo de políticas de Educación y ciudadanía. La declaración de gastos excesivos por parte de los beneficiarios puede deberse a errores de:

- a) subvencionabilidad: gastos no conformes a la normativa;
- b) realidad: gastos no justificados por comprobantes adecuados;
- c) exactitud: gastos calculados incorrectamente.

9.8. El Tribunal constató un nivel significativo de errores de legalidad o regularidad, o ambos, en el 21 % de los pagos (7 puntos porcentuales se refería a errores cuantificables y 14 a errores no cuantificables). Algunos pagos estaban afectados por más de un error. El **cuadro 9.1** muestra el número de errores detectados en los diferentes tipos de pagos y el **cuadro 9.2** el número de errores por ámbito político.

9.8. Dos de los errores detectados en la DG COMM reflejan situaciones conocidas previamente por los responsables de esta Dirección General, quienes no tuvieron ninguna otra opción que asumirlos en interés de la continuación de las acciones desarrolladas. Uno de estos dos casos es una «excepción» que es objeto de una declaración previa de conformidad con la norma interna 18.

Cuadro 9.1 — ¿Cuántos anticipos y pagos intermedios y finales estaban afectados por errores y cuántos no lo estaban?

Pagos por tipo	Anticipos	Intermedios y finales	Total
Pagos por regularidad			
Pagos afectados por errores graves	9	16 (*)	25
Pagos afectados por errores limitados	2	4	6
Pagos exentos de errores significativos	84	35	119
Total	95	55	150

(*) Uno de los pagos fue gestionado por la DG Empleo.

⁽⁷⁾ El ejercicio 2007 estuvo caracterizado por el inicio de nuevos programas de importancia clave pertenecientes al marco financiero 2007-2013.

⁽⁸⁾ Se trata de anticipos abonados a las agencias nacionales de los Estados miembros que se ocupan de los Programas de acción de la juventud y del aprendizaje permanente.

Cuadro 9.2 — ¿Cuántos pagos estaban afectados por errores y cuántos no lo estaban en cada uno de los tres ámbitos políticos?

Pagos por tipo	EYC	LSJ	COM	Total
Pagos por regularidad				
Pagos afectados por errores graves	13	7	5	25
Pagos afectados por errores limitados	4	0	2	6
Pagos exentos de errores significativos	87	17	15	119
Total	104	24	22	150

Leyenda:

EYC — Educación y Cultura

LSJ — Libertad, seguridad y justicia

COM — Comunicación

9.9. Entre los errores detectados figuraban los siguientes:

- a) imputación injustificada de gastos indirectos al proyecto (subvencionabilidad);
- b) gastos no reembolsables (subvencionabilidad);
- c) falta de comprobantes adecuados para justificar los gastos declarados (realidad);
- d) establecimiento de compromisos por dos direcciones generales (DG Justicia, Libertad y Seguridad y DG Educación y Cultura) antes de haberse adoptado la decisión de financiación correspondiente (el programa de trabajo anual de dichas DG para cinco agencias comunitarias).

9.10. Los errores se producen en un contexto de complejidad del marco reglamentario con múltiples criterios de subvencionabilidad, a veces nada claros. Al igual que en años anteriores, el Tribunal observó que a menudo los beneficiarios no son capaces de justificar adecuadamente los costes de personal. Según se refleja en los cuadros anteriores, los pagos intermedios y finales están más afectados (casi uno de cada cuatro presentaba errores graves) por errores que los anticipos, circunstancia que además explica el motivo de que se encontrara un número relativamente mayor de errores en los pagos autorizados en el ámbito político de Comunicación, donde la mayor parte de los seleccionados en la muestra eran intermedios o finales.

9.11. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal llega a la conclusión de que los pagos correspondientes al grupo de políticas de Educación y ciudadanía están afectados por un nivel significativo de errores en materia de legalidad o regularidad, o ambos. El porcentaje de errores estimado por el Tribunal oscila entre el 2 % y el 5 % (véase el **anexo 9.1**).

9.10. Los errores referentes a la DG EAC están relacionados con pagos finales de acciones con arreglo al marco jurídico anterior ⁽¹⁾.

La concepción de los nuevos programas 2007-2013 ha tenido en cuenta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de años previos para simplificar las normas y hacer un uso extensivo de la financiación a tanto alzado, lo que debería reducir el porcentaje de errores en el futuro.

⁽¹⁾ Los resultados de los controles ex post llevados a cabo por la DG EAC, según se recoge en su informe anual de actividad 2007, no detectan un nivel de errores importante.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

9.12. La Comisión ha delegado a entidades de los Estados miembros una parte importante de la gestión de proyectos financiados con sus ayudas. Muchos errores de legalidad y regularidad sólo pueden detectarse (y por tanto corregirse) por medio de controles sobre el terreno. Ahora bien, practicar este tipo de controles anualmente para cada proyecto supondría un coste prohibitivo. Los sistemas de control y supervisión de los gastos de Educación y Cultura correspondientes al período de programación 2000-2006 descansaban en gran medida en controles sobre el terreno realizados *a posteriori*. Los controles de este tipo que examinó el Tribunal practicados en 2007 con arreglo al sistema expuesto no revelaron insuficiencias significativas. Con vistas al marco financiero 2007-2013, la Comisión tiene el propósito de apoyarse más en las actividades de control y supervisión llevadas a cabo por los Estados miembros para su propio sistema de control y supervisión, sobre todo en relación con los gastos de Educación y Cultura. La declaración de garantía *ex ante* y la *ex post* anual emitidas por las autoridades nacionales respecto de los gastos de la UE gestionados por los Estados miembros constituyen elementos importantes de este proceso.

9.12. La actual estrategia de supervisión de la DG EAC se basa en una serie de controles, incluidos controles sobre el terreno.

Además, durante los últimos años, la DG EAC realizó auditorías de los sistemas de todos los organismos nacionales así como varias visitas de control sobre el terreno que permitieron a la Comisión contar con una perspectiva clara del funcionamiento de los organismos nacionales en 2007, al comienzo del LLP.

Programa de Aprendizaje Permanente

9.13. El sistema actual aplicado a este programa se basa, entre otros elementos ⁽⁹⁾, en dos declaraciones de garantía, una *ex ante* y una *ex post* anual emitidas por la Autoridad nacional de cada Estado miembro acerca de la calidad de la gestión a cargo de las agencias nacionales y en las correspondientes visitas de control practicadas por la Comisión en los Estados miembros. El sistema prevé que la Comisión acepte incondicionalmente, acepte de forma condicionada (es decir, con reservas) o rechace las declaraciones *ex ante*. Cuando la aceptación es condicionada, puede darse el caso de que la Comisión decida adoptar medidas cautelares en su relación contractual con la Agencia nacional.

9.13. La Comisión ha tenido en cuenta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de años previos y su propia experiencia adquirida en las auditorías de sistemas y las visitas de control al diseñar el nuevo sistema de supervisión y de control y al evaluar las estructuras de gestión presentadas por las autoridades nacionales.

9.14. En 2007 la Comisión procedió a una evaluación de las declaraciones de garantía *ex ante* presentadas por los Estados miembros, evaluación que resultaba necesario finalizar antes de entablar una relación contractual con las agencias nacionales.

⁽⁹⁾ El sistema de control consta esencialmente de controles primarios practicados por las agencias nacionales, controles secundarios a cargo de las autoridades nacionales y de su supervisión por la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.15. El Tribunal fiscalizó el procedimiento de evaluación de las declaraciones *ex ante* y llegó a la conclusión de que, tal como se llevó a la práctica en 2007, ofrece escasas garantías de la calidad de gestión de los gastos correspondientes en ese ejercicio (véase el apartado 9.16). Sin embargo, el Tribunal considera que el modo en que está concebido el sistema, si su aplicación es correcta, podría ofrecer garantías adecuadas en el futuro.

9.16. El Tribunal constató las siguientes insuficiencias del procedimiento de declaración *ex ante*:

- a) diversidad de enfoques según las distintas autoridades nacionales para obtener una base que sirva de apoyo a las declaraciones de garantía *ex ante* y diferencias en el grado de publicidad de los procedimientos aplicados por dichas autoridades, todo lo cual hace que la Comisión no atribuya el mismo grado de confianza a todas las declaraciones;
- b) la Comisión se limitó en su evaluación a una comprobación documental de sistemas y controles sin llegar a verificar la eficacia de su funcionamiento;
- c) la Comisión aprobó las declaraciones de los Estados miembros con diversas reservas que exigían la adopción de medidas correctoras antes del final de 2007. El número de reservas en relación con las 39 agencias se cifró en un total de 329 y osciló entre 3 y 13 por agencia. Entre las reservas emitidas, algunas se referían a elementos claves de control interno como la separación de funciones, la creación de una función de auditoría interna y el funcionamiento de los sistemas financieros. A raíz de estas reservas la Comisión no aplicó medidas cautelares en su relación contractual con las agencias correspondientes, según se prevé en las correspondientes decisiones de la Comisión. No hubo un seguimiento riguroso de las medidas correctoras, con frecuencia no se respetaron los plazos y al final de 2007 persistía aún un número elevado de reservas (240);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.15. El sistema de supervisión de la DG EAC consiste en: a) visitas de control desde 2007, b) estudio de declaraciones anuales de fiabilidad, incluidos los informes de actividad y financieros que deben ser presentados en abril de 2008, c) controles sobre el terreno de los métodos nacionales de control, y, d) auditorías financieras.

El sistema previsto en la base jurídica LLP 2007-2013 supone una evolución del sistema de 2000-2006 que tiene en cuenta las recomendaciones del Tribunal. Los controles de la Comisión en años anteriores contribuyeron, con los realizados en 2007, a la conclusión de la DG EAC de que los sistemas de control ofrecen garantías razonables, aunque se necesitan mejoras significativas en la aplicación del sistema de control por las autoridades nacionales.

9.16.

- a) El marco regulador no impide que la Comisión acepte los diversos sistemas de control establecidos por los Estados miembros a condición de que se cumplan determinados objetivos. Por lo tanto, la Comisión no ha impuesto un modelo único. Sin embargo, basándose en la experiencia de las primeras declaraciones, la Comisión ha precisado los objetivos de los controles por las autoridades nacionales mediante directrices remitidas a los Estados miembros en febrero de 2008.
- b) La DG EAC inició las visitas sobre el terreno en octubre de 2007 y las prosigue en 2008 y en años posteriores y los primeros resultados indican la eficacia de la revisión general llevada a cabo.
- c) Con arreglo a la clasificación de la DG EAC ⁽²⁾, la auditoría interna es un nuevo requisito y la ausencia de este control no se considera crucial al comienzo de las operaciones para los nuevos programas. Por lo que se refiere a la separación de funciones y al funcionamiento de los sistemas financieros, se está procediendo al seguimiento de las cualificaciones y se informará al respecto en su debido momento (véase abajo). La DG EAC ha adoptado un planteamiento dinámico y cuando se han detectado problemas de bloqueo, se han explicado, discutido y solucionado con las autoridades nacionales antes de la aceptación del organismo nacional y de la firma del compromiso jurídico, en vez de redactar un informe formal de no aceptación.

En algunos casos, se han tomado medidas preventivas para impedir el pago de la primera prefinanciación hasta la ejecución real de la acción correctora acordada con la autoridad nacional.

⁽²⁾ La clasificación de las cualificaciones se basó en su adecuación a la Guía para organismos nacionales y en los elementos clave de control mencionados en el artículo 18, apartado 7, del Acuerdo entre la CE y las autoridades nacionales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- d) algunos criterios aplicados por la Comisión en el procedimiento de evaluación no se definieron con suficiente precisión, por lo cual no resultaba claro qué debía entenderse por finalización del procedimiento y qué medidas cautelares habían de adoptarse.

Debido al calendario muy ajustado (adopción de la base jurídica en diciembre de 2006 y en consecuencia adopción del marco regulador y contractual derivado en 2007), la mayor parte de las declaraciones ex ante se evaluaron en el segundo semestre de 2007. Por lo tanto, la DG EAC considera que es un logro que más de la tercera parte de las cualificaciones pudiera estar cerrada a finales de 2007. Las cualificaciones se seguirán mediante la evaluación de la declaración anual de fiabilidad.

- d) *La DG EAC considera que el control de la calidad de los sistemas de gestión es una actividad en curso y ha establecido actividades de control adecuadas a tal efecto. La aceptación de un organismo nacional se formaliza mediante una carta firmada por el Director General.*

Cuando la Comisión detecta riesgos al inicio de un programa mientras determinadas cualificaciones siguen pendientes, tiene poder discrecional para adoptar medidas preventivas tales como el bloqueo de la primera prefinanciación a los organismos nacionales.

La DG EAC tiene la intención de adaptar, sobre la base de los resultados de sus controles y de un enfoque basado en el riesgo, herramientas y procedimientos de gestión contractual y financiera para minimizar los riesgos citados por el Tribunal.

9.17. Estas insuficiencias reducen el valor del procedimiento de declaración *ex ante* como elemento del sistema de control y supervisión. En particular, las disfunciones de los sistemas de control interno señaladas en las reservas mencionadas en el subapartado 9.16 c) representan un riesgo para la legalidad y regularidad de los pagos abonados a los beneficiarios finales y para futuros pagos a las agencias nacionales. Es preciso que haya un seguimiento sistemático de las reservas, en forma de visitas de control, y una estrecha supervisión por la Comisión del procedimiento de declaración anual *ex post* para obtener garantías en los próximos años de que las agencias nacionales cumplen los requisitos mínimos en materia de gestión y control de gastos.

9.17. *La EAC confía en que las medidas establecidas para incrementar los controles nacionales sean completamente efectivas en el contexto de la declaración anual. Por otra parte, entre los instrumentos jurídicos se cuenta con un sistema de correctivos financieros.*

9.18. Las autoridades nacionales de los Estados miembros tendrán que presentar las declaraciones de garantía *ex post* ⁽¹⁰⁾ anuales para 2007 antes de que se cumpla el plazo del 30 de abril de 2008, por lo que serán examinadas por el Tribunal en el contexto de su auditoría DAS de 2008.

9.18. *Hasta finales de junio de 2008, la DG EAC había recibido para LLP el 85 % de los informes anuales y el 50 % de las declaraciones anuales obligatorias, y la DG EAC había comenzado a evaluarlos. El Director General envió cartas formales de recordatorio a las autoridades y organismos nacionales que incumplieron sus obligaciones. Estas medidas han sido acompañadas por la congelación de pagos de la subvención de funcionamiento en los casos en que no se han presentado los informes finales.*

⁽¹⁰⁾ Esta declaración proporciona garantías sobre la fiabilidad de los sistemas y procedimientos financieros de la Agencia nacional y la corrección de sus cuentas, el uso conforme a lo previsto de los recursos y el hecho de que los sistemas de control garantizan la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fondo Europeo para los Refugiados II y Fondo para las Fronteras Exteriores

9.19. El Tribunal examinó la evaluación preliminar llevada a cabo por la Comisión de los sistemas de control y supervisión establecidos por los Estados miembros en relación con el Fondo Europeo para los Refugiados II que fue creado en 2005 y en 2007 seguía en funcionamiento.

9.20. La Comisión está llevando a cabo su evaluación a través de visitas de control a los Estados miembros sobre la base de la información comunicada por estos. Su valor como instrumento de garantía de que los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros se ajustan al marco reglamentario se ve reducido por:

- a) la insuficiente descripción de los procedimientos de gestión y control facilitada por los Estados miembros;
- b) el reducido número de visitas de control a los Estados miembros [al final de 2007 se habían visitado 10 Estados miembros de un total de 26 ⁽¹¹⁾] y el hecho de que la mayoría de ellas no tuvieron lugar en los doce meses siguientes a la comunicación de las descripciones de sistemas según prevé la normativa de la UE;
- c) el procedimiento de seguimiento de los avances realizados por los Estados miembros en la aplicación de las necesarias medidas correctoras tendría que ser más sistemático.

9.20.

- a) *La Comisión mejoró el formato de descripción de los sistemas de gestión y control para los fondos de las perspectivas financieras 2007-2013. Este esfuerzo fue acompañado por la instauración de directrices reforzadas para los Estados miembros y por la constitución de un equipo dedicado a analizar la conformidad de los sistemas de los Estados miembros.*
- b) *Un plan de acción ⁽³⁾ se encuentra en fase de ejecución con el fin de concluir antes de septiembre de 2008 las visitas no realizadas en 2007. La cobertura parcial de las visitas in situ debe apreciarse también en función de las dificultades ligadas a la instauración de los nuevos fondos de gestión compartida 2007-2013 y a la preparación de la revisión de cuentas del Mecanismo de Schengen, instrumento financiero considerado como un importante riesgo entre 2004 y 2008. Por otra parte, la cobertura parcial de las visitas in situ es compensada en parte por el conocimiento de los sistemas aplicados por los Estados miembros para el FER I mediante visitas in situ o auditorías realizadas entre 2005 y 2007.*

⁽¹¹⁾ Dinamarca no participa en el Fondo Europeo para los Refugiados II.

⁽³⁾ Véase informe anual de actividad 2007 del Ordenador Delegado de la DG JLS.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.21. La Comisión no pudo evaluar los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros en relación con el Fondo para las Fronteras Exteriores al final de 2007, dado que hasta el último trimestre del año no recibió la descripción de dichos sistemas ⁽¹²⁾. En consecuencia, no hubo transferencias de fondos a las autoridades competentes de los Estados miembros en el ejercicio 2007 ⁽¹³⁾.

Controles previos de los gastos de Comunicación

9.22. Antes de reembolsar los gastos declarados para los pagos intermedios y finales a los proyectos, la Comisión procede a una comprobación documental de las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios.

9.23. Por lo que se refiere a los gastos de Comunicación, en los que la mayoría de los pagos seleccionados para la muestra tenían la condición de intermedios o finales y estaban sujetos a riesgos elevados, el Tribunal constató que 7 de los 12 errores detectados tendrían que haber sido identificados en los controles previos practicados por la Comisión.

Conclusión sobre los sistemas de control y supervisión

9.24. La valoración por el Tribunal de los controles de supervisión practicados por la Comisión (véanse los apartados 9.12 a 9.23) respecto de los gastos de Educación y Cultura y del Fondo Europeo para los Refugiados II es que solo son eficaces parcialmente. En cuanto al Programa de acción del aprendizaje permanente, no puede facilitarse ninguna conclusión ya que la Comisión no recibió a tiempo la descripción de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. El sistema de controles previos de los gastos de Comunicación no se considera eficaz ⁽¹⁴⁾. En el **anexo 9.1** se ofrece una síntesis de los resultados de la valoración por el Tribunal de una serie de sistemas de control y supervisión.

9.22. *Los controles ex ante se realizan para todos los pagos en el ámbito de gastos de comunicación.*

9.23. *Se procederá a un seguimiento de estos errores y se adoptarán las medidas correctoras necesarias. A nivel sistémico, la DG COMM ya había introducido una reserva en su informe anual de actividad debido a la falta de control y adoptó las medidas correctoras necesarias, siendo la primera de ellas la creación, el 1 de noviembre de 2007, de una unidad de control encargada del control ex ante de segundo nivel y que también desarrolla una función de control a posteriori, incluidos los controles sobre el terreno.*

9.24. *La evaluación de la declaración ex ante para el LLP es el punto de partida de un proceso que se completará con la evaluación de la declaración anual a partir de 2008 y la aplicación completa del conjunto de controles.*

La apreciación del Tribunal sobre la no eficacia de los controles ex ante para los gastos de comunicación se basa en un análisis, principalmente, de pagos interinos y finales, mientras que el 63 % de los pagos seleccionados para las políticas de educación y ciudadanía son anticipos. Esta evaluación debería considerarse a la luz del hecho de que los pagos finales están sujetos a mayor riesgo que los anticipos, que pueden acogerse tan pronto como se firma el contrato.

Ya se han adoptado medidas, y seguirán adoptándose, para mejorar el nivel general de los controles.

⁽¹²⁾ Con excepción de Italia, Luxemburgo y Malta que no habían facilitado los documentos exigidos en diciembre de 2007.

⁽¹³⁾ Los créditos de pago para 2007 ascendieron a 95 millones de euros.

⁽¹⁴⁾ El sistema de controles *a posteriori* no se puso en marcha hasta noviembre de 2007. La DG Comunicación creó el 1 de noviembre de 2007 una función de control *a posteriori* centralizada y comenzó a practicar controles sobre el terreno en 2008.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Conclusión y recomendaciones generales

9.25. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos correspondientes al grupo de políticas de Educación y ciudadanía están afectados por un nivel significativo de errores referentes a su legalidad y regularidad. El Tribunal considera parcialmente eficaces los sistemas de control y supervisión.

9.26. El Tribunal recomienda que la Comisión adopte las medidas siguientes:

- a) mejorar su evaluación preliminar de los sistemas de control y supervisión creados por los Estados miembros para el Programa de Acción del Aprendizaje Permanente y el Fondo Europeo para los Refugiados II ⁽¹⁵⁾, mediante la realización de un mayor número de visitas para verificar sobre todo si existen realmente, y se aplican, los procedimientos y los controles de gestión que describen los Estados miembros;
- b) mejorar con el tiempo la calidad de los controles previos de los gastos de Comunicación mediante la utilización homogénea de listas de comprobación adecuadas.

9.25. Muchos errores detectados por el Tribunal se refieren a pagos de acciones correspondientes a programas marco anteriores en el ámbito de educación y cultura. La concepción de los nuevos programas para 2007-2013 en este ámbito ha tenido en cuenta la recomendación del Tribunal de Cuentas de simplificar las normas y hacer un amplio uso de la financiación a tanto alzado, lo que debería reducir el porcentaje de errores en el futuro. La falta de control en los gastos de comunicación era conocida por la Comisión y se introdujo una reserva al respecto en el informe de actividad anual. En la actualidad ya se han introducido controles ex post, incluidos controles sobre el terreno.

9.26.

- a) Para el Fondo para los Refugiados II, se encuentra en fase de ejecución un plan de acción definido en el informe anual de actividad 2007 del Ordenador Delegado de la DG JLS, con el fin de finalizar antes de septiembre de 2008 las visitas no realizadas en 2007.

Por lo que se refiere al Programa de aprendizaje permanente, la aplicación de esta recomendación forma parte integrante de la estrategia de supervisión plurianual empezada en 2007. El ciclo solamente concluirá con el análisis de la declaración anual de fiabilidad en 2008 y de los controles relacionados.

- b) Actualmente ya se utilizan listas de comprobación. Para utilizarlas más coherentemente y mejorar la calidad de sus controles antes de iniciar un pago, se impartirá más formación a los ordenadores nacionales para parte de la subdelegación, los responsables de la Administración y el personal operativo.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

9.27. Los resultados del seguimiento por el Tribunal de las principales observaciones contenidas en las últimas declaraciones de fiabilidad se recogen en el **anexo 9.2**. Su contenido se refiere a la falta de un sistema fiable de información de gestión para pagos tardíos en la DG EAC y el intercambio de resultados de los controles realizados *a posteriori* que puede aumentar la eficacia y eficiencia de estos.

9.27. La Comisión se remite a sus respuestas en el anexo 9.2.

⁽¹⁵⁾ En 2008 el Fondo Europeo para los Refugiados II será sustituido por el III.

ANEXO 9.1

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Sistema	Control interno principal				Evaluación global
	Evaluación por la Comisión de la declaración de garantía <i>ex ante</i>	Declaración de garantía <i>ex post</i>	Controles previos sobre pagos	Controles y auditorías posteriores	
Programas de Educación y Cultura (2000-2006)	S.O.	S.O.			
Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013)		S.O.		S.O.	
Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores	no puede ser evaluado				
Fondo Europeo para los Refugiados		S.O.		S.O.	
DG COMM	S.O.	S.O.		S.O.	

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S.O.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

Resultados de la verificación de operaciones

Estimación del porcentaje de operaciones afectadas por un error a partir de la muestra	21 %
Porcentaje de error	Entre el 2 % y el 5 %

ANEXO 9.2

Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1. Realización por la Comisión de pagos tardíos			
1.1. La DG EAC carece de información de gestión fiable sobre sus pagos tardíos (Informe anual relativo al ejercicio 2004, apartado 6.27; informe anual relativo al ejercicio 2005, apartado 7.10; informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 7.29 y anexo 7.1)	Desde comienzos de 2007 la DG EAC elabora un informe sobre indicadores financieros que incluye una sección referente a pagos tardíos. Este informe mensual se transmite al Consejo de administración.	La DG EAC debería velar por que se adopten a tiempo medidas adecuadas sobre la base de los datos aportados por el presente informe.	Además de las estadísticas sobre retrasos de pago mostradas en ABAC, es decir, después de ejecutado el pago real, un informe de pagos todavía pendientes se presenta a los directores del grupo de trabajo, junto con un análisis por unidades operativas. Esta información mensual ha contribuido a una considerable reducción de los pagos fuera de plazo tanto en número como en importe.
2. El intercambio de resultados puede aumentar la eficiencia y eficacia de los controles posteriores.			
2.1 Al igual que sucede con las comprobaciones documentales previas, el intercambio de resultados de los controles posteriores pueden aumentar su eficiencia y eficacia. El Tribunal constató que la DG EAC no comunica sistemáticamente los resultados a otras DG y no ha establecido procedimiento alguno para ello. En noviembre de 2006, la Comisión puso en marcha un sistema de seguimiento de auditorías para permitir el registro de sus resultados por todos los servicios de la institución en una base central accesible a todas las direcciones generales. El Tribunal examinó la base y verificó que la DG EAC no la utilizaba todavía. (Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 7.18 a 7.23)	En respuesta a la observación del Tribunal, y dentro del Plan de acción para un marco de control interno integrado, la Comisión decidió integrar los datos de auditoría en su sistema financiero contable, con el fin de facilitar la coordinación de las auditorías y el intercambio de resultados entre las DG. En 2007, sin embargo, la DG EAC no había establecido aún los procedimientos necesarios, que en abril de 2008 tendrían que formalizarse para incluir el intercambio retroactivo de los resultados de las auditorías posteriores clausuradas en 2007 con el sistema ABAC.	La DG EAC debería finalizar lo antes posible el intercambio de resultados de todas las auditorías posteriores clausuradas en 2007 y garantizar una aplicación homogénea del procedimiento para este tipo de auditorías en el futuro.	El personal ha sido formado para utilizar el instrumento ABAC y tiene acceso al mismo. La información de auditoría puede introducirse en el sistema desde la Comisión cuando ello es necesario.

CAPÍTULO 10

Asuntos económicos y financieros

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Síntesis	10.1
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	10.2-10.35
Introducción	10.2-10.15
Alcance de la fiscalización	10.4-10.5
Características específicas del ámbito político	10.6-10.9
Principales riesgos para la legalidad y la regularidad	10.10-10.15
Resultados de la fiscalización	10.16-10.31
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	10.16-10.19
Evaluación de los sistemas de control y supervisión	10.20-10.31
Conclusión general y recomendaciones	10.32-10.34
Elementos de seguimiento	10.35
Resultados de la fiscalización del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores	10.36-10.39
Resultados de la fiscalización de la CECA en liquidación	10.40-10.42
Seguimiento de observaciones anteriores	10.43

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SÍNTESIS

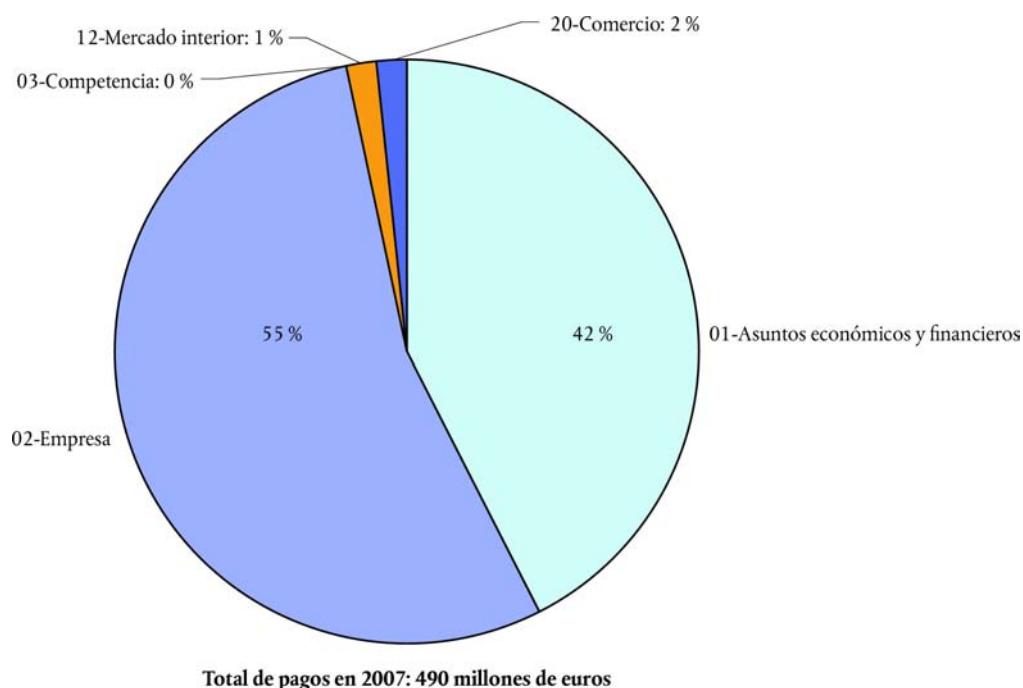
10.1. El capítulo 10 consta de cuatro partes. En primer lugar, figuran las observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad (véanse los apartados 10.2 a 10.34), seguidas por los resultados de las recurrentes fiscalizaciones del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (véanse los apartados 10.36 a 10.39) y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en liquidación (véanse los apartados 10.40 a 10.42). El capítulo concluye con el seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Introducción

10.2. El presente capítulo trata de las constataciones del Tribunal sobre el grupo de política de asuntos económicos y financieros, que consta de los siguientes ámbitos políticos: 01 — Asuntos económicos y financieros, 02 — Empresa, 03 — Competencia, 12 — Mercado interior, y 20 — Comercio. En 2007 los compromisos ascendieron a 697 millones de euros (639 millones de euros en 2006) y los pagos, a 490 millones de euros (501 millones de euros en 2006). El desglose de los pagos por ámbito político se recoge en el **gráfico 10.1**. En el **anexo I** del presente informe se ofrece información más detallada del gasto correspondiente al ejercicio.

Gráfico 10.1 — Asuntos económicos y financieros — Desglose de los pagos por ámbito político



Fuente: Cuentas anuales de 2007.

Nota: El título 03 — Competencia asciende realmente a 0,1 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.3. Los dos ámbitos de actuación principales respecto de los pagos son los ámbitos políticos Empresa (266 millones de euros) y Asuntos económicos y financieros (208 millones de euros). En la ejecución presupuestaria del ejercicio 2007 figuraban nuevos programas plurianuales del marco financiero 2007-2013. No obstante, los pagos correspondientes a esos nuevos programas siguen siendo limitados pero aumentarán progresivamente en los próximos años.

Alcance de la fiscalización

10.4. La evaluación específica se basa en:

- a) pruebas de confirmación aplicadas a una muestra estadística representativa de una operación de compromiso y 55 operaciones de pago efectuadas por la Comisión en 2007, incluida la evaluación de procedimientos de convocatoria de propuestas y de licitaciones;
- b) una evaluación de los sistemas de control y supervisión siguientes:
 - controles documentales previos de los pagos correspondientes a contratos públicos realizados por la Comisión,
 - controles documentales previos de las subvenciones concedidas por la Comisión,
 - certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos presentada por auditores independientes,
 - controles *a posteriori* en el contexto de la estrategia común de auditoría del sexto programa marco (VI PM).

10.5. La muestra estadística representativa de 55 operaciones de pago consistía en 15 anticipos y 40 pagos intermedios, finales o únicos; de estas 40, 8 operaciones de pago se controlaron al nivel del beneficiario. Solamente pudieron obtenerse pruebas suficientes respecto de los pagos intermedios y finales sobre el terreno, mientras que las restantes operaciones de pago pudieron fiscalizarse mediante la documentación disponible en la Comisión.

Características específicas del ámbito político

10.6. La fiscalización abarcó los pagos efectuados respecto de numerosos ámbitos políticos o (sub)programas diferentes. En el **cuadro 10.1** figuran todos los que percibieron pagos superiores a 20 millones de euros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ninguno de estos pagos estaba relacionado con los ámbitos políticos de Competencia, Mercado interior o Comercio.

Cuadro 10.1 — Pagos superiores a 20 millones de euros efectuados para los principales ámbitos políticos o (sub)programas dentro del ámbito político fiscalizado en 2007

Título Presup.	Ámbito político o (sub)programa	Pagos 2007 (millones de euros)	Porcentaje del total de los pagos
02	Sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico	75,60	15,4 %
01	Instrumentos financieros del programa plurianual (PPA)	71,60	14,6 %
01	Instrumentos financieros del programa marco para la innovación y la competitividad (PIC)	71,40	14,6 %
02	Financiación de las agencias tradicionales	52,40	10,7 %
01	Ampliación de capital del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)	30,63	6,3 %
02	Séptimo programa marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico	28,01	5,7 %
01	Asistencia macroeconómica	20,21	4,1 %
02	Programa IDABC (<i>Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens</i> — prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos)	20,16	4,1 %
Total		370,01	75,5 %

10.7. La mayor parte de los pagos consisten en subvenciones a beneficiarios finales. Sin embargo, en una parte significativa de las operaciones fiscalizadas, el gasto subyacente se realizaba una vez finalizados los procedimientos de contratación pública. En la muestra de operaciones de pago sometida a las pruebas de confirmación, 29 de las operaciones de pago seleccionadas correspondían a subvenciones, y otras 8, a cuentas fiduciarias al amparo del programa plurianual (PPA) y del programa marco para la innovación y la competitividad (PIC). Los pagos correspondientes a contratos públicos supusieron 15 del total de las operaciones de pago fiscalizadas. La participación en la ampliación de capital del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) correspondía a las tres operaciones de pago fiscalizadas restantes.

10.8. La gestión del gasto se realiza mayoritariamente de manera centralizada directa, aun cuando los principales programas del ámbito político de asuntos económicos y financieros, tales como los instrumentos financieros del PPA y del PIC, se gestionan según los métodos centralizado indirecto y de gestión compartida, respectivamente. Estos programas son financiados por el FEI en virtud de los «acuerdos fiduciario y de gestión».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.9. Debido a la peculiaridad de estos instrumentos financieros, la fiscalización de los pagos realizados por la Comisión al FEI se limitó a la transferencia de los fondos a cuentas fiduciarias ⁽²⁾, las cuales utiliza el FEI para ejecutar los programas.

Principales riesgos para la legalidad y la regularidad

10.10. Determinadas subvenciones se pagan previa presentación de las declaraciones de gastos por parte de los beneficiarios ⁽³⁾. El principal riesgo que afecta a la legalidad y regularidad de las subvenciones es que se produzca una sobrestimación de los gastos declarados y que esta no sea detectada por los controles de la Comisión.

10.10 El riesgo de que los beneficiarios inflen sus declaraciones de costes obedece principalmente a la complejidad inherente de los mecanismos de financiación contemplados en el marco regulador vigente, los cuales se basan en el reembolso de los costes reales. Los errores resultantes se pueden detectar, sobre todo, a través de auditorías sobre el terreno y controles documentales. Así pues, la Comisión ha adaptado su sistema de control interno para aumentar la garantía de la legalidad y regularidad de los gastos sobre una base plurianual, a través de un mayor número de auditorías y una ampliación considerable de la cobertura en términos del presupuesto.

La repercusión del programa plurianual de auditoría irá aumentando gradualmente a lo largo de los cuatro años del período de aplicación.

10.11. Se considera que este riesgo es elevado. Debido al gran número de declaraciones de gastos, la Comisión no puede controlar todas sobre el terreno al nivel del beneficiario. Es el caso, principalmente, de los proyectos de investigación financiados por el ámbito político Empresa con arreglo a los quinto y sexto programas marco. Para más información sobre otros gastos relativos a la investigación véase el capítulo 7 del presente informe anual.

10.12. Para otras subvenciones de la muestra se aplica una evaluación de riesgos diferente. Las subvenciones de asistencia macroeconómica se pagan a los presupuestos nacionales de terceros países que demuestren el adecuado progreso de sus programas económicos. No existe el requisito de presentar declaraciones de gastos a la Comisión. En este caso, el riesgo de pagos ilegales o irregulares es limitado.

⁽²⁾ Estos programas ofrecen, entre otras cosas, garantía financiera e inversiones a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Para la ejecución de los programas se transfieren fondos del presupuesto general a las cuentas fiduciarias con el fin de cubrir los posibles pagos futuros. Estos pagos pueden producirse en cualquier momento a lo largo del programa, quizás años después de la financiación inicial de las cuentas fiduciarias, y pueden ser sometidos a fiscalizaciones especiales por parte del Tribunal. Véase, asimismo, el informe anual relativo al ejercicio 2003, apartados 10.5 a 10.27 (DO C 293 de 30.11.2004).

⁽³⁾ En las operaciones de pago fiscalizadas, éste era el caso de las subvenciones en virtud de los quinto y sexto programa marco y de una subvención financiada mediante el PPA.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.13. De forma similar, los pagos a cuentas fiduciarias para los instrumentos financieros correspondientes al PPA o al PIC y la financiación de agencias no se consideran operaciones de riesgo elevado desde el punto de vista de la legalidad y la regularidad.

10.14. Los procedimientos de contratación pública prevén normalmente el pago de precios fijos a la entrega de los bienes o prestación de los servicios (por ejemplo, los principales pagos de la IDABC). Los riesgos principales estriban en que no se entreguen los bienes o no se presten los servicios con arreglo a lo estipulado en el contrato y que los controles de la Comisión no lo detecten. Este riesgo no se considera elevado gracias a las medidas de control vigentes.

10.15. Por último, los pagos para la participación en la ampliación de capital del FEI tampoco se consideran riesgos elevados desde el punto de vista de la legalidad y la regularidad.

Resultados de la fiscalización

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

10.16. El Tribunal identificó errores en la legalidad o en la regularidad de cuatro de las 55 operaciones de pago fiscalizadas: en tres de ellas, los controles documentales previos de la Comisión no podrían haber identificado los errores (véase el apartado 10.24). Estas tres operaciones de pago erróneas fueron financiadas bien por el quinto o bien por el sexto programa marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico. En las tres operaciones de pago se hallaron errores graves, tanto cuantificables como no cuantificables ⁽⁴⁾. Los tipos de errores identificados en este contexto se corresponden con los expuestos en el capítulo 7.

10.17. La fiscalización permitió detectar que estos errores se producían en el contexto de un complejo marco legal con múltiples (y no siempre claros) criterios de subvencionabilidad de los gastos ⁽⁵⁾. Los errores hallados en las tres operaciones mencionadas se debieron a las razones siguientes:

- pruebas insuficientes o inexistentes para justificar el gasto declarado (tales como fichas horarias adecuadas para demostrar los gastos de personal o pruebas suficientes de los gastos de desplazamiento),

10.16 La Comisión admite que los tres errores cuantificables en los pagos del programa marco de investigación son significativos. La Comisión subraya que el Tribunal considera «graves» todos los errores iguales o superiores al 2 %.

La Comisión está tomando las medidas necesarias para recuperar la financiación concedida para costes no elegibles.

⁽⁴⁾ Se considera que un error es «grave» cuando su cuantía es igual o superior al 2 % del valor de la operación.

⁽⁵⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 7.11 (DO C 273 de 15.11.2007).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- uso de cifras presupuestadas que no se ajustan a las estipulaciones contractuales relativas al uso de los costes reales,
- declaraciones de gastos incurridos fuera del período de subvencionabilidad,
- declaraciones de gastos que no guardaban una relación directa con el proyecto financiado,
- inclusión de varios gastos no subvencionables (por ejemplo, el impuesto sobre el valor añadido),

10.18. El cuarto pago correspondía a un procedimiento de contratación pública cuya adjudicación fue anulada por el Tribunal de Primera Instancia en marzo de 2008 ⁽⁶⁾. Esta anulación provocó un riesgo financiero para la Comunidad Europea, el cual, a su vez, fue considerado un error no cuantificable.

10.19. En conjunto, las operaciones de compromiso y de pago fiscalizadas no contenían errores materiales que afectaran a la legalidad y la regularidad. El Tribunal identificó errores en cinco de las 55 operaciones de pago fiscalizadas. No obstante, la incidencia financiera se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Circuitos financieros y controles documentales previos de los procedimientos de contratación pública

10.20. El Tribunal evaluó los circuitos financieros de las direcciones generales que intervienen principalmente en la ejecución de los ámbitos políticos Asuntos económicos y financieros, Empresa y Mercado interior ⁽⁷⁾. En las 15 operaciones de pago basadas en procedimientos de contratación pública (véase el apartado 10.7) y en las operaciones de pago relativas a la ampliación de capital del FEI se controló la coherencia en la aplicación del circuito financiero y la adecuación de los controles documentales previos. Se llevaron a cabo pruebas de control adicionales en la Dirección General que se ocupa principalmente del ámbito político Mercado interior, ya que no se había efectuado un muestreo de las operaciones de dicho ámbito.

⁽⁶⁾ Asunto T-345/03.

⁽⁷⁾ La fiscalización se centró en las dos direcciones generales de los ámbitos políticos más amplios y en uno de los ámbitos políticos menores. Los dos ámbitos políticos menores restantes, Competencia y Comercio, serán fiscalizados en los próximos ejercicios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.21. El Tribunal halló que los circuitos financieros y los controles documentales previos aplicados a los procedimientos de contratación pública generalmente están concebidos para prevenir los pagos ilegales o irregulares. Si bien en un caso los controles previos no detectaron el error identificado por el Tribunal, los sistemas de control y supervisión aplicados a la contratación resultaron efectivos.

10.21 *La Comisión admite que, por lo general, los circuitos financieros y los controles documentales previos relativos a los contratos de contratación pública se diseñan con el fin de impedir los pagos ilegales e irregulares, y que los sistemas de supervisión y control relativos a la contratación pública fueron efectivos.*

Controles documentales previos de los principales programas de ayuda

10.22. Respecto de los pagos intermedios y finales de las subvenciones basadas en declaraciones de gastos, la Comisión lleva a cabo controles documentales previos de las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios antes de proceder al reembolso correspondiente. Para las subvenciones que se basan en declaraciones de gastos, se comprueba el cumplimiento de las condiciones de concesión de la ayuda. La evaluación del Tribunal abarcó los controles documentales previos efectuados para cada una de las operaciones de pago que incluyeran pagos intermedios o finales de subvenciones pertenecientes a la muestra (23 operaciones de pago).

10.23. La evaluación mostró que se emplearon listas de comprobación y hojas de cálculo adecuadas para las subvenciones basadas en declaraciones de gastos ⁽⁸⁾ que contribuyeron a la identificación de los errores relacionados con la exactitud y, en menor grado, con la subvencionalidad y con la realidad de las operaciones.

10.24. Sobre todo en el caso de los proyectos financiados con arreglo a los programas marco, los controles documentales previos adolecen de una limitación inherente y, por tanto, representan un punto débil en el sistema. Debido a ello, la Comisión tiene que recurrir a la certificación de auditoría o a los controles *a posteriori* cuando se trata de la subvencionalidad y de la realidad de las operaciones (véanse los apartados 10.11, 10.16 y 10.27 a 10.31).

⁽⁸⁾ Esto se refiere a las operaciones de pago fiscalizadas que se financiaron a través del programa plurianual (1 operación de pago), el quinto programa marco (1 operación de pago), y el sexto programa marco (7 operaciones de pago).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.25. El Reglamento financiero establece que en ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos ⁽⁹⁾. Actualmente la Comisión no se halla en una posición que le permita realizar un control documental previo coherente a este respecto para los proyectos financiados en virtud de los programas marco. Aún no se ha creado una base de datos para toda la Comisión que incluya a todos los beneficiarios, sin la cual no es posible efectuar controles mejores.

10.26. En cuanto a las restantes subvenciones y pagos a cuentas fiduciarias de la muestra ⁽¹⁰⁾, el Tribunal observó que se emplean listas de comprobación y hojas de cálculo adecuadas. Los controles documentales previos practicados garantizan normalmente la legalidad y regularidad de los pagos.

⁽⁹⁾ Artículo 111 del Reglamento financiero.

⁽¹⁰⁾ Se trata de las operaciones de pago fiscalizadas que se financiaron a través del programa marco para la innovación y la competitividad (4 operaciones de pago), del programa plurianual (5 operaciones de pago) y de la asistencia macroeconómica (5 operaciones de pago).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.25 En el contexto de los programas marco de investigación ⁽¹⁾, los solicitantes deben declarar que el proyecto propuesto no percibe otra cofinanciación comunitaria para las mismas acciones. En caso de que la declaración del beneficiario se revele falsa, este puede ⁽²⁾ ser excluido de todos los contratos y subvenciones financiados por la Comunidad y ser objeto de sanciones pecuniarias ⁽³⁾. Un beneficiario puede participar en más de un proyecto e imputar diversos costes a cada uno de ellos. Los costes declarados conforme a otros proyectos no son elegibles en ningún caso.

Si bien es cierto que las direcciones generales que intervienen en el ámbito de la investigación intercambian sus datos sobre los participantes, dada la configuración del sexto programa marco, la Comisión no está convencida de que el establecimiento de una base de datos sobre los controles previos semejante a la propuesta por el Tribunal elimine el riesgo de doble financiación de algunos costes. La base de datos propuesta exigiría consignar, por lo que respecta a todos los participantes, cada una de las líneas de las distintas declaraciones de costes en el marco de todos los programas financiados por la Comunidad, incluidos los que son objeto de modalidades de gestión diferentes. Se deberían registrar, por ejemplo, las horas trabajadas cada día en cada proyecto, si tal información se exigiera en virtud del contrato. Los datos que necesitaría dicho dispositivo no figuran entre los que deben proporcionar normalmente los beneficiarios en virtud del contrato, de modo que la Comisión debería solicitarlos específicamente, puesto que solo están disponibles durante las auditorías sobre el terreno. El coste de la codificación, actualización y verificación de estos datos sería prohibitivo.

Por todo ello, la Comisión atenúa este riesgo mediante controles sobre el terreno a posteriori. Ha establecido un módulo de intercambio de datos sobre las auditorías que permite a las direcciones generales activas en el ámbito de la investigación intercambiar información sobre las auditorías previstas y ya realizadas y coordinar su labor, en particular por lo que se refiere a la detección de los posibles casos de doble imputación de costes.

⁽¹⁾ Con arreglo al Reglamento financiero (artículo 111), de aplicación a todos los solicitantes de financiación comunitaria, no solo a los solicitantes en el marco del programa de investigación.

⁽²⁾ De conformidad con los artículos 94 y 96 del Reglamento financiero y el artículo 134 ter de sus normas de desarrollo (por ejemplo, artículo 94, letra b), sobre las declaraciones falsas).

⁽³⁾ De conformidad con el artículo 134 ter de las normas de desarrollo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos

10.27. Por regla general, las normas financieras comunitarias establecen que las declaraciones de gastos que sobrepasen un determinado umbral se acompañen de una certificación de auditoría. En el ámbito político fiscalizado esto se aplica sobre todo al sexto programa marco. En estos casos, las declaraciones de gastos han de ser certificadas por un auditor externo independiente del contratista o por un funcionario público competente en el caso de determinados organismos públicos. Estas certificaciones de auditoría constituyen un elemento clave de control para la Comisión en los proyectos de investigación, ya que los controles documentales practicados por dicha institución son limitados por naturaleza (véase el apartado 10.24).

10.28. El Tribunal evaluó (en cada uno de los proyectos controlados al nivel del beneficiario y acompañados de certificaciones) si dichos controles reducen realmente los riesgos relacionados con los errores de subvencionabilidad, realidad de las operaciones y exactitud.

10.29. El Tribunal observó que en tres proyectos fiscalizados en el beneficiario final se exigían certificaciones de auditoría. Dichos proyectos se financiaban en el marco del quinto o sexto programa marco. En los tres casos, el auditor certificador había emitido una opinión sin reservas, mientras que el Tribunal identificó errores cuantificables graves. Asimismo, resultaba cuestionable la independencia del auditor en uno de los casos, ya que la persona que certificaba las cuentas era la misma que había preparado algunas de ellas.

10.30. Esta constatación concuerda con los resultados del ejercicio anterior ⁽¹¹⁾ y con los resultados de la propia evaluación de la Comisión. La Comisión halló que, en 95 contratos sujetos a controles *a posteriori* del ámbito político Empresa, 38 casos presentaban errores en el nivel de los beneficiarios, pese a que se acompañaban de certificaciones de auditoría ⁽¹²⁾. Esto indica que dichas certificaciones constituyen un control solo parcialmente fiable.

10.29 La Comisión admite que los tres errores cuantificables en los pagos en virtud del programa marco de investigación son significativos.

La Comisión ha informado al beneficiario sobre los requisitos del sexto programa marco relativos a la independencia de los auditores y le ha pedido que garantice que sus declaraciones de costes sean certificadas por un auditor independiente.

10.30 La Comisión acepta que la fiabilidad de las auditorías de certificación del sexto programa marco no es totalmente satisfactoria, habida cuenta del nivel de error que se sigue detectando en las auditorías. Sin embargo, el nivel general de error en el sexto programa marco es inferior al nivel observado en las declaraciones de gastos no certificadas en el marco del quinto programa marco. Esta evolución indica que los certificados de auditoría contribuyen a mejorar la exactitud de las declaraciones de gastos.

En cuanto al sexto programa marco, aunque no es obligatorio utilizar un modelo concreto de certificado, la mayoría de los certificados de auditoría presentados se han ajustado al modelo propuesto.

⁽¹¹⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 7.17.

⁽¹²⁾ Las cifras se han tomado de una base de datos interna de la Comisión que recogía los resultados de los controles *a posteriori* finalizados en 2007 respecto del ámbito político Empresa para los proyectos financiados a través del sexto programa marco.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que respecta al séptimo programa marco, la Comisión ha mejorado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados» en los que se detallan las tareas que deben realizar los auditores responsables de la certificación y se fomenta la certificación facultativa de la metodología de cálculo de los costes.

Controles *a posteriori* en el contexto de la estrategia común de auditoría del sexto programa marco (VI PM)

10.31. Las observaciones del Tribunal en relación con los proyectos financiados a través del sexto programa marco en el ámbito político Empresa son similares a las recogidas en el capítulo 7.

Conclusión general y recomendaciones

10.32. Basándose en su labor de fiscalización, el Tribunal concluye que el grupo de políticas Asuntos económicos y financieros no presenta errores importantes, aunque señala los errores indicados en los apartados 10.16 y 10.17, los cuales, pese a no afectar de manera importante a la eficacia de los sistemas del grupo de política en su conjunto, merecen una mayor atención.

10.33. Según la evaluación que el Tribunal ha efectuado sobre los sistemas de control y supervisión del grupo de política Asuntos económicos y financieros, estos son eficaces. No obstante, el Tribunal desea señalar las insuficiencias mencionadas en los apartados 10.24, 10.25 y 10.27 a 10.31, las cuales, pese a no afectar de manera importante a la eficacia de los sistemas del grupo de política en su conjunto, merecen una mayor atención.

10.34. En general, la Comisión debería adoptar medidas adecuadas en la realización de los pagos correspondientes a los contratos de investigación con objeto de:

- aplicar normas financieras simplificadas a los gastos subvencionables,

10.34

- *La Comisión admite que es preciso proseguir la simplificación en el ámbito de la elegibilidad de los costes, en particular, por lo que se refiere a los costes indirectos y del personal. Llama la atención sobre las limitaciones legales del séptimo programa marco y sobre las dificultades de definir sumas globales y cantidades a tanto alzado que sean representativas.*

Además, la certificación previa de la metodología de cálculo de los costes introducida en el séptimo programa marco constituye un paso importante hacia la simplificación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- seguir apoyando a los beneficiarios y a los auditores encargados de la certificación en el proceso de certificación de auditoría y garantizar la aplicación eficaz de las medidas adoptadas para mejorar la certificación de las declaraciones de gastos del séptimo programa marco,
- recordar a los beneficiarios que los auditores elegidos deberán ser independientes y que no podrán certificar declaraciones de gastos que ellos mismos hayan preparado total o parcialmente,
- crear una base de datos que permita comprobar sistemáticamente si el mismo gasto ha sido financiado dos veces por el presupuesto general.
- Por lo que se refiere al desarrollo de mecanismos alternativos de financiación para el futuro (como sumas globales y financiación basada en los resultados), la Comisión está dispuesta a examinar la cuestión con el Tribunal y otras Partes interesadas.
- Por lo que respecta al séptimo programa marco, la Comisión ha mejorado la fiabilidad de los certificados de auditoría mediante la utilización de «procedimientos acordados» en los que se detallan las tareas que deben realizar los auditores responsables de la certificación.
- La Comisión fomenta también la certificación facultativa de la metodología de cálculo de los costes sobre la base de medidas de ejecución que están en curso de finalización.
- La Comisión acepta esta recomendación.
- Si bien es cierto que las direcciones generales que intervienen en el ámbito de la investigación intercambian sus datos sobre los participantes, la Comisión no está convencida de que, con la tecnología actual, el establecimiento de una base de datos sobre los controles previos semejante a la propuesta por el Tribunal elimine el riesgo de doble financiación de algunos costes. La base de datos propuesta exigiría consignar, por lo que respecta a todos los participantes, cada una de las líneas de las distintas declaraciones de costes en el marco de todos los programas financiados por la Comunidad, incluidos los que son objeto de modalidades de gestión diferentes. Se deberían registrar, por ejemplo, las horas trabajadas cada día en cada proyecto, si tal información se exige en virtud del contrato. Los datos que necesitaría dicho dispositivo no figuran entre los que deben proporcionar normalmente los beneficiarios en virtud del contrato, de modo que la Comisión los debería solicitar específicamente, puesto que solo están disponibles durante los controles sobre el terreno. El coste de la codificación, actualización y verificación de estos datos sería prohibitivo, y por lo que respecta a la protección de los datos las implicaciones serían también significativas.
- Por todo ello, la Comisión atenúa este riesgo mediante auditorías sobre el terreno a posteriori. Ha establecido un módulo de intercambio de datos sobre las auditorías, que permite a las direcciones generales intercambiar información sobre las auditorías previstas y ya realizadas y coordinar su labor, en particular, por lo que se refiere a la detección de los posibles casos de doble imputación de costes.

Elementos de seguimiento

10.35. Véase el **anexo 10.1**.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

10.36. El propósito del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores ⁽¹³⁾ («el Fondo»), que garantiza préstamos a países terceros, es reembolsar a los acreedores de la Comunidad ⁽¹⁴⁾ en caso de impago por parte del beneficiario y para evitar el recurso directo al presupuesto comunitario. La gestión administrativa del Fondo compete a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN), mientras que el BEI se ocupa de la gestión de su tesorería ⁽¹⁵⁾. A 31 de diciembre de 2007, los recursos totales del Fondo ascendían a 1 152 millones de euros, frente a los 1 379 millones de euros a 31 de diciembre de 2006. La diferencia obedece principalmente al reembolso al presupuesto general de 261 millones de euros debido a la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea el 1 de enero de 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. A partir del 1 de enero de 2007, la provisión del Fondo pasó de un mecanismo previo a un mecanismo *a posteriori* y se efectúa exclusivamente por medio de un pago anual. Con el fin de evitar pagos elevados del presupuesto general debidos a insuficiencias de los préstamos o los préstamos garantizados, se introdujo un mecanismo regulador para limitar los pagos presupuestarios anuales al Fondo a la cuantía de 200 millones de euros. En 2007 no se efectuaron ejecuciones de las garantías.

10.38. El BEI aplica un índice de referencia al Fondo de Garantía. Pese a que el rendimiento anual de la cartera del Fondo en 2007 ascendió al 3,1 %, este porcentaje es del - 0,16 % con respecto al índice de referencia.

10.38 *La grave crisis financiera que sacude los mercados desde agosto de 2007 ha incidido de manera inevitable en los valores del mercado y por lo tanto en los rendimientos. Durante la crisis actual, las carteras de títulos con un riesgo de crédito elevado en relación a los índices de referencia han sufrido pérdidas relativas a causa del ensanchamiento de los márgenes provocado por la «huida hacia la calidad» en favor de obligaciones públicas calificadas triple A.*

Aunque no se lograra el índice de referencia, el rendimiento anual absoluto del 3,1 % es positivo si se compara con el de los grandes fondos mundiales de títulos gestionados por operadores privados, muchos de los cuales registraron rendimientos totales negativos.

⁽¹³⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 293 de 12.11.1994, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Principalmente el BEI, aunque también hay que considerar los préstamos externos de Euratom y los préstamos a terceros países en concepto de ayuda macrofinanciera de la Comunidad.

⁽¹⁵⁾ Acuerdo de gestión entre el BEI y la Comunidad Europea, modificado en último término el 28 de abril de 2002 y el 8 de mayo de 2002. El 25 de febrero de 2008 se firmó un nuevo acuerdo adicional.

⁽¹⁶⁾ Dado que los préstamos y las garantías de los Estados miembros no están cubiertos por el Fondo, el importe correspondiente a los países candidatos tuvo que devolverse al presupuesto general.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.39. El Tribunal observó que, en 2007, la gestión del Fondo de Garantía fue satisfactoria.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CECA EN LIQUIDACIÓN

10.40. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero expiró el 23 de julio de 2002. El activo y el pasivo de la CECA fueron transferidos a la Comunidad Europea ⁽¹⁷⁾. Su valor neto, con la denominación de Comunidad Europea del Carbón y del Acero en liquidación (CECA e.L.), es asignado a la investigación en los sectores del carbón y del acero.

10.41. La liquidación de la CECA e. L. se está llevando a cabo con arreglo a la normativa pertinente, incluidas las directrices financieras plurianuales.

10.42. A 31 de diciembre de 2007, el total del activo de la CECA e. L. ascendía a 2 152 millones de euros, frente a 2 174 millones de euros a 31 de diciembre de 2006. El beneficio neto de 2007 ascendió a 5,3 millones de euros, frente a 23,8 millones de euros en 2006. Esto se debió principalmente a las pérdidas en las ventas de títulos realizables y a otros gastos financieros ⁽¹⁸⁾. El rendimiento de la cartera de la CECA e. L. fue del 2,13 % para el ejercicio completo de 2007 mientras que el tipo de referencia de la CECA e. L. ascendió al 2,75 %. Por tanto, el rendimiento anual relativo alcanzó el - 0,62 %, por encima del límite aceptable del - 0,44 % definido por la Comisión.

10.42 La disminución del beneficio (18 millones EUR) guarda relación con las operaciones de liquidación («CECA en liquidación») y se debe principalmente a la disminución del importe total de los compromisos cancelados vinculados al presupuesto de funcionamiento (7 millones EUR) y al aumento de otros gastos financieros (11 millones EUR), relacionado con el cálculo del valor actual neto.

La banda de márgenes (spread range) es un mecanismo de supervisión de la gestión que permite evaluar el comportamiento de la cartera de la CECA en liquidación en comparación con su índice de referencia en situación normal.

En un contexto de crisis como el actual, relacionado con la crisis de las hipotecas de alto riesgo que vivimos desde agosto de 2007, es previsible que los márgenes evolucionen de manera anormal y se aparten de las bandas calculadas con arreglo a series históricas correspondientes a épocas normales.

Aunque no se lograra el índice de referencia, el rendimiento anual absoluto del 3,1 % es positivo si se compara con el de los grandes fondos mundiales de títulos gestionados por operadores privados, muchos de los cuales registraron rendimientos totales negativos.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

10.43. Véase el **anexo 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y sobre el fondo de investigación correspondiente (DO C 80 de 10.3.2001, p. 67).

⁽¹⁸⁾ Variación en el valor actual neto de la contribución de los nuevos Estados miembros al Fondo de Investigación del Carbón y del Acero y cambio negativo del valor razonable de derivados financieros.

ANEXO 10.1

Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Sistema	Control interno clave				Evaluación global
	Listas de comprobación adecuadas	Controles previos	Certificación de auditoría	Control <i>a posteriori</i>	
Contratación			s.o.	s.o.	
Subvenciones no destinadas a proyectos de investigación			s.o.	s.o.	
Subvenciones destinadas a proyectos de investigación					

Leyenda

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
s.o.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

Resultados de la verificación de operaciones

Estimación del porcentaje de operaciones afectadas por un error a partir de la muestra	7,3 %
Porcentaje de error	Inferior al 2 %

ANEXO 10.2

Seguimiento de observaciones anteriores del Tribunal

Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
<i>Supresión gradual de las operaciones de capital de riesgo</i>			
En su informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 11.6 a 11.13, el Tribunal exponía la supresión progresiva de cinco operaciones de capital de riesgo: el <i>European Community Investment Partners</i> (ECIP), gestionado por la Dirección General de Cooperación EuropeAid, los programas Media, gestionados por la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación y tres programas gestionados por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (<i>Venture consort</i> , <i>Eurotech Capital</i> y <i>Joint Venture</i>). A continuación se presentan las principales observaciones del Tribunal:			
<i>Programa ECIP</i>			
La Comisión no ha hecho grandes progresos en el cierre de los programas; todavía quedaban pendientes 1 276 de los expedientes más problemáticos. En muchos de ellos faltaban datos financieros fundamentales. No se realizó un seguimiento de los pagos erróneos y las órdenes de ingreso no se sometieron a seguimiento o no se emitieron. En marzo de 2006 la Dirección General de Cooperación EuropeAid calculó el importe pendiente de recaudación en 21 millones de euros.	En su respuesta, la Comisión anunció que todos los expedientes se habrían analizado antes de finales de 2006 y que, en esa etapa, la institución podría proporcionar estos datos financieros completos y fiables. Entretanto se aplicaron nuevas listas de comprobación simplificadas para el cierre de los programas. A 31.12.2007, continuaban pendientes 77 expedientes del ECIP por un importe total de 6,1 millones de euros, cubiertos por 4,7 millones de euros de reducción de valor.	Pese a los progresos logrados en el cierre de los expedientes, el Tribunal todavía no puede confirmar la fiabilidad y exhaustividad de los estados financieros relacionados con el ECIP, debido, sobre todo, a las incertidumbres derivadas del cierre de las acciones (acciones judiciales pendientes, pérdida de contacto entre el intermediario financiero y el cliente) y falta de coherencia en la valoración, ocasionada principalmente por correcciones de valor incorrectas. No puede ofrecerse una fecha para la liquidación del programa ECIP.	<i>La liquidación del ECIP ha proseguido durante 2007 y la primera parte de 2008. A finales de mayo de 2008 apenas quedaban 30 acciones por cerrar, frente a los más de 1 700 expedientes abiertos en marzo de 2005. La Comisión ha recuperado más de 31,5 millones EUR desde entonces. La localización de algunos socios requiere investigaciones complejas y ha llevado bastante tiempo.</i> <i>Los datos obtenidos de los socios durante esas investigaciones nos llevan a revisar las cifras. Estos valores se cuestionan a menudo, no actualizamos la contabilidad hasta que se alcanza un nivel de confianza aceptable.</i>
<i>Programas Media</i>			
Los préstamos y subvenciones concedidos a la industria audiovisual estaban sujetos a condiciones particularmente complejas que requieren un seguimiento constante y prolongado. Hasta el final de 2005, el programa Media II fue administrado por una oficina de asistencia técnica (OAT) en nombre de la Comisión. El Tribunal observó que, en las operaciones financieras anteriores a 2001, los servicios de la Comisión carecían de información contable detallada del programa y de una certificación contable específica sobre las operaciones financieras afectadas. En cuanto a las operaciones más recientes, la documentación era a menudo incompleta, y el seguimiento, insuficiente, por lo que, en algunos casos, las órdenes de ingreso no se emitían a su debido tiempo.	La gestión de los expedientes del programa Media fue asumida por la nueva Agencia ejecutiva en el ámbito educativo, audiovisual y cultural (EACEA) el 1 de enero de 2006. La EACEA ha establecido procedimientos específicos, ha mejorado la calidad del marco de seguimiento, ha normalizado la documentación de los expedientes y ha creado una base de datos que permitirá conocer los pormenores de la situación financiera de cada expediente.	La base de datos utilizada para gestionar los programas Media, que ascienden a 35,5 millones de euros, cubiertos por una reducción de valor de 24,85 millones de euros, constituye un gran logro, pero se han hallado en ella inexactitudes, por lo que es necesario mejorarla.	<i>La Comisión toma nota de la observación del Tribunal en cuanto al establecimiento de la base de datos. Reconoce que las comprobaciones del Tribunal han propiciado la reducción de la valoración de los créditos potenciales, de 35,5 a 35 millones EUR. La Comisión volverá a examinar estos créditos con el fin de determinar si ese carácter potencial no podría modificar los principios de contabilización adoptados hasta ahora.</i>

Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
<i>Programas ECFIN</i>			
En la fiscalización de los tres programas gestionados por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (<i>Venture consort</i> , <i>Eurotech Capital</i> y <i>Joint Venture</i>) se detectaron debilidades en la gestión, el seguimiento y la liquidación de los programas.	En su respuesta, la Comisión se refirió a la aplicación de una estrategia dinámica y global de cierre con el fin de clausurar los expedientes restantes y considera que cuenta actualmente con garantías razonables sobre la exactitud y exhaustividad de las cifras relacionadas con los tres programas.	Al final de 2007, el programa <i>Eurotech</i> fue clausurado definitivamente. En cuanto al <i>Venture Consort</i> , quedan dos proyectos abiertos con una contribución original de 0,4 millones de euros, mientras que el programa <i>Joint Venture</i> tiene cuatro proyectos abiertos con una inversión inicial de 1,1 millones de euros. Los importes están totalmente amortizados y las cuentas fueron confirmadas por el Tribunal.	<i>La Comisión comparte el análisis del Tribunal sobre la situación a finales de 2007. Entre tanto, en 2008 la Comisión ha cerrado otros dos proyectos, uno en el marco de Venture Consort y otro en el marco del programa de empresas en participación.</i>

CAPÍTULO 11

Gastos administrativos y otros gastos ⁽¹⁾

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	11.1-11.4
Características específicas de los gastos administrativos y determinados gastos de operaciones	11.3-11.4
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	11.5-11.25
Alcance de la fiscalización	11.5
Observaciones específicas	11.6-11.25
Factor multiplicador aplicable a los salarios	11.7-11.11
Parlamento	11.12-11.13
Consejo	11.14
Comisión	11.15-11.18
Tribunal de Justicia	11.19
Tribunal de Cuentas	11.20
Comité Económico y Social Europeo	11.21
Comité de las Regiones	11.22
Defensor del Pueblo	11.23
Supervisor Europeo de Protección de Datos	11.24
Conclusiones generales	11.25
Agencias de la Unión Europea	11.26-11.27
Escuelas Europeas	11.28-11.29

⁽¹⁾ Véase el apartado 11.1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

11.1. El presente capítulo presenta las constataciones del Tribunal relativas a los gastos administrativos de las instituciones mencionadas en el artículo 1 del Reglamento financiero ⁽²⁾, que engloban la rúbrica 5 («Administración») del «marco financiero» ⁽³⁾; otros gastos administrativos de la Comisión no incluidos en la rúbrica 5 ⁽⁴⁾ y los gastos de operaciones relativos a los títulos 24 a 27 y 29 de la sección de la Comisión del presupuesto general ⁽⁵⁾. En 2007, los pagos alcanzaron un total de 8 230 millones de euros. El **gráfico 11.1** presenta su distribución entre los ámbitos mencionados y el **cuadro 11.1** contiene la subdivisión por instituciones.

11.2. El capítulo abarca también las agencias y demás organismos descentralizados, y las Escuelas Europeas.

Características específicas de los gastos administrativos y determinados gastos de operaciones

11.3. Los créditos relativos a los gastos administrativos están gestionados directamente por las instituciones y sirven para pagar los salarios, las dietas y pensiones de su personal, así como los alquileres, las adquisiciones y los gastos diversos.

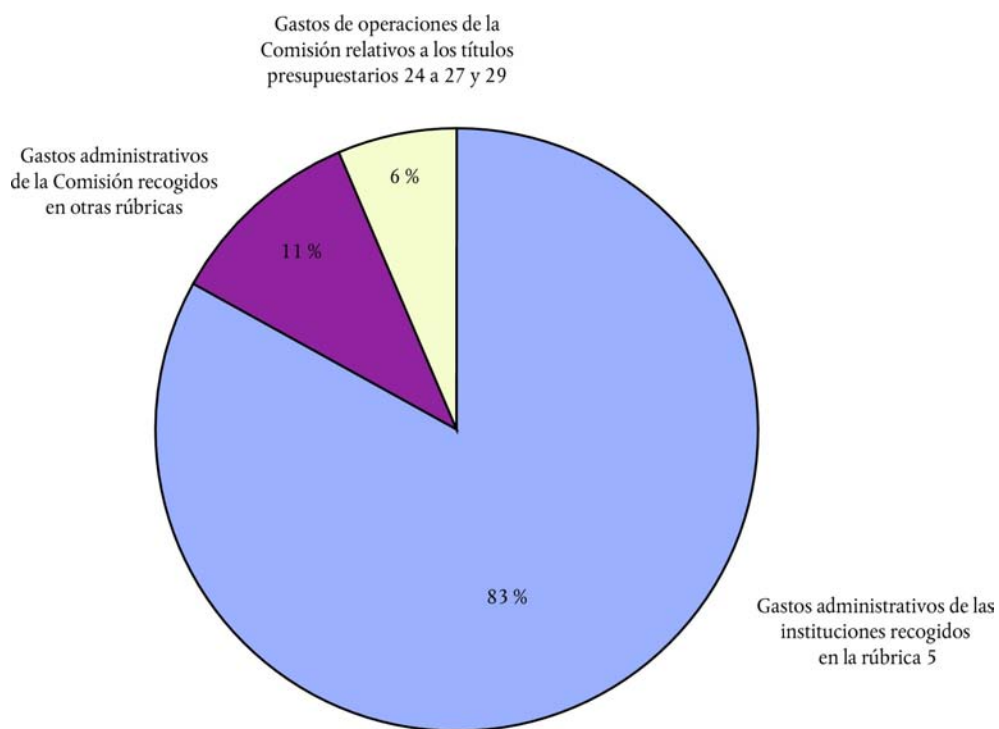
11.4. Las fiscalizaciones efectuadas en el pasado por el Tribunal habían puesto de manifiesto que los errores detectados no eran materiales. En el **anexo 11.2** se presenta el seguimiento de las observaciones formuladas en los informes anuales anteriores.

⁽²⁾ Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, Defensor del Pueblo Europeo, Supervisor Europeo de Protección de Datos.

⁽³⁾ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006).

⁽⁴⁾ Conforme al artículo 41, apartado 2, del Reglamento financiero, en la sección del presupuesto general relativa a la Comisión los créditos administrativos se integrarán en un capítulo único de un mismo título. Ello se hace en el capítulo 01 de cada título. No todos estos créditos administrativos se refieren a los gastos administrativos incluidos en la «rúbrica 5», sino que algunos corresponden a otras rúbricas del marco financiero.

⁽⁵⁾ El título 24 se refiere a la «Lucha contra el fraude», el título 25 a la «Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico», el título 26 a la «Administración», el título 27 a los «Presupuestos» y el título 29 a las «Estadísticas».

Gráfico 11.1 — Pagos por ámbito

Total de los pagos en 2007: 8 230 millones de euros

Fuente: Cuentas anuales de 2007.

Cuadro 11.1 — Pagos en 2007

	(millones de euros)
Parlamento Europeo	1 329
Consejo	558
Comisión	4 333
Tribunal de Justicia	265
Tribunal de Cuentas	107
Comité Económico y Social Europeo	109
Comité de las Regiones	68
Defensor del Pueblo Europeo	7
Supervisor Europeo de Protección de Datos	4
Rúbrica 5 del Marco Financiero	6 780
Gastos administrativos de la Comisión recogidos en otras rúbricas ⁽¹⁾	932
Gastos de operaciones de la Comisión ⁽¹⁾	518
Total	8 230

⁽¹⁾ Con respecto al ejercicio 2006, estos gastos se recogen en otros capítulos del informe anual del Tribunal de Cuentas relativo a dicho ejercicio.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Alcance de la fiscalización

11.5. El Tribunal examinó la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los gastos administrativos definidos en el apartado 11.1, con el fin de proporcionar una evaluación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad. La fiscalización incluyó el examen de una muestra estadística representativa de 56 operaciones del conjunto de gastos mencionados, así como un examen de muestras suplementarias de operaciones correspondientes a asuntos en los que se habían detectado riesgos específicos en controles anteriores ⁽⁶⁾. El Tribunal evaluó asimismo los sistemas de control y supervisión aplicados por cada institución a efectos de determinar su conformidad con los requisitos del Reglamento financiero.

Observaciones específicas

11.6. En 2007, todas las instituciones aplicaron de forma satisfactoria los sistemas de control y supervisión que exige el Reglamento financiero y las operaciones examinadas no contenían errores materiales de legalidad y regularidad. No obstante, el Tribunal llama la atención sobre las constataciones que se describen a continuación, que si bien no afectan de manera significativa a las conclusiones globales formuladas en el apartado 11.25, deberían ser tenidas en cuenta por las instituciones afectadas.

Factor multiplicador aplicable a los salarios

11.7. El anexo XIII, artículo 7, del Estatuto de los funcionarios vigente desde el 1 de mayo de 2004 prevé la aplicación progresiva de nuevas escalas retributivas recurriendo a un factor multiplicador para reducir, con respecto a la nueva escala, más elevada, el sueldo base mensual de un funcionario contratado antes del 1 de mayo de 2004.

11.8. El artículo 5, apartado 5, del Estatuto de los funcionarios prevé que «los funcionarios pertenecientes a un mismo grupo de funciones estarán sujetos a condiciones idénticas de reclutamiento y desarrollo de la carrera». Los resultados de los controles presentados a continuación muestran que ello no es así en el caso de la aplicación del factor multiplicador.

11.7-11.11. RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

El artículo 7 del anexo XIII del Estatuto de los funcionarios introdujo un mecanismo complejo del que son un elemento esencial los factores de multiplicación, para lograr la transición entre las nuevas escalas retributivas aplicables al personal permanente y temporal de las instituciones europeas. La complejidad inherente a dicho mecanismo se la de que es particularmente opaco (e incluso contradictorio), por lo que no puede ser objeto de una interpretación única y sin ambigüedades. Aún cuando el Parlamento habría recibido con gran satisfacción unas directrices o un consenso a escala interinstitucional sobre la forma de gestionar este mecanismo en 2005, cuando tuvo que promulgar normas internas para sus propias promociones pendientes, no se vislumbró ninguna directriz ni consenso. Al aplicar el sistema como lo hizo, el Parlamento era consciente de las enormes dificultades y anomalías inherentes a un período transitorio muy largo, y tuvo en gran consideración el documento explicativo de la Comisión anterior a la reforma, te preveía el final

⁽⁶⁾ Se trata de los asuntos siguientes: la aplicación del factor multiplicador en el pago de los salarios del personal, el recurso a personal contratado y los pagos a partir de créditos prorrogados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

11.9. Tras el primer ascenso se calcula un nuevo factor multiplicador que a partir de entonces se recalculará cada dos años con arreglo al aumento del sueldo derivado de la escala retributiva. Excepto en el caso del Parlamento, el personal de las instituciones no recibe el sueldo completo que figura en la tabla salarial mientras el factor multiplicador nuevamente calculado sea inferior a 1. El Parlamento aplica un factor multiplicador igual a 1 dos años después del primer ascenso a todo el personal con un factor multiplicador inferior a 1 tras el ascenso. En 2007 se identificaron 503 casos de este tipo. Tal procedimiento dio lugar a unos gastos superiores a los resultantes de la aplicación del procedimiento en las demás instituciones.

11.10. Cuando se calcula un factor multiplicador superior a 1 tras un ascenso, el Comité Económico y Social mantiene este factor durante los dos años posteriores a éste, al producirse el primer avance de escalón, mientras que las demás instituciones lo reducen a 1 tras este primer avance de escalón y traducen por antigüedad en el escalón la parte de factor multiplicador superior a 1. Al seguir aplicando un factor multiplicador superior a 1 en lugar de convertir en antigüedad en el escalón el excedente de 1, el Comité Económico y Social concede a su personal una ventaja financiera que no otorgan las demás instituciones.

del sistema de doble remuneración para el año 2006. Aún cuando ahora es evidente que otras instituciones han empleado un enfoque diferente, el Parlamento consideró que el objetivo de abreviar la transición era un objetivo que merecía la pena. Cabe observar que los dos sistemas tienden a converger con relativa rapidez, especialmente cuando se tienen en cuenta las repercusiones de la segunda serie de promociones. En todo caso, una adaptación de la práctica vigente podría dar lugar a graves problemas jurídicos.

No obstante, el Secretario General nombrará un grupo de trabajo administrativo responsable de examinar con detenimiento este asunto y de proponer, en caso necesario, las adaptaciones adecuadas.

11.10. RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El Comité entiende que en determinadas instituciones se da la práctica de convertir un factor multiplicador superior a 1, después del primer ascenso de escalafón, en «equivalencia» de antigüedad. Sin embargo, no está convencido de que esta práctica sea la mejor interpretación posible del Estatuto de los funcionarios.

A este respecto, el Comité tiene conocimiento de diversas reclamaciones presentadas por el personal de la Comisión, de conformidad con el artículo 90, apartado segundo, del Estatuto de los funcionarios y de un recurso formal ante el Tribunal de Justicia (F-22/07, L/Comisión).

Por consiguiente, el Comité sigue llevando a cabo su actual práctica, a la espera del fallo del Tribunal. A fin de preservar los intereses de la institución, se ha informado a todos los funcionarios del Comité de que la actual práctica es susceptible de revisión. Una vez emitido el fallo, el Comité adaptará su práctica de manera correspondiente y, si es necesario, con efectos retroactivos. De este modo, con tal de que las demás instituciones europeas hagan lo mismo, el personal del Comité recibirá el mismo tratamiento que el de todos los demás funcionarios de las instituciones europeas.

En el Comité, de un total de 237 promociones hasta la fecha desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto de los funcionarios (años 2004, 2005, 2006 y 2007), se han dado 25 casos de funcionarios con un factor multiplicador superior a 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

11.11. Las disposiciones del Estatuto de los funcionarios relativas al factor multiplicador deberían ser interpretadas y aplicadas de forma idéntica por todas las instituciones, de manera que se garantice que éstas aplican de forma legal y regular el Estatuto, permitiendo así un trato igual a su personal.

Parlamento**Pagos efectuados a partir de créditos prorrogados**

11.12. El 20 de diciembre de 2006 el Parlamento firmó un contrato de suministro de cámaras de televisión de alta definición para el edificio D5 en Bruselas. En el contrato se especificó que el pago final del 30 % del precio total se efectuaría tras recibirse e instalarse el equipo. El 19 de diciembre de 2007 se efectuó un pago final de 1 486 598 euros, que incluía el mencionado 30 % (637 111 euros). Aunque el equipo se había recibido, el documento que acreditaba la aceptación definitiva de la mercancía, con fecha de 17 de diciembre de 2007, indicaba que la instalación *in situ* no se llevaría a cabo antes de junio de 2008. El pago final (30 %) no debería haberse efectuado ya que el contrato no lo exigía y el importe correspondiente de créditos prorrogados de 2006 debería haberse anulado. Además, para realizar los pagos debidos en 2008 habría que haber utilizado créditos del presupuesto de 2008.

Seguimiento de las observaciones de informes anuales anteriores

11.13. La fiscalización suscitó comentarios sobre las medidas y decisiones adoptadas a raíz de las observaciones formuladas en informes anuales anteriores acerca del reembolso de los gastos de alojamiento incurridos durante la misión, las dietas de asistencia de los diputados al Parlamento Europeo y el régimen de jubilación complementaria de los mismos, presentados en el **anexo 11.2**.

Consejo**Seguimiento de las observaciones de informes anuales anteriores**

11.14. La fiscalización suscitó comentarios sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones formuladas en informes anuales anteriores acerca del pago de vacaciones anuales suplementarias no tomadas que figuran en el **anexo 11.2**.

11.12. RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

El contrato de adquisición de cámaras de televisión de alta definición para el edificio D5 en Bruselas prevé el pago final del 30 % del precio contratado tras la recepción definitiva e instalación de los equipos.

La recepción se efectuó el 17 de diciembre de 2007 pero la instalación no se llevó a cabo debido a que el edificio no estaba disponible.

El pago final se produjo el 19 de diciembre de 2007 teniendo en cuenta los elementos siguientes: un control funcional de cada una de las cámaras se consideró equivalente a la instalación; la garantía contractual de dos años a partir de la recepción definitiva se prorrogó seis meses; el proveedor se comprometió a instalar el material una vez que el edificio estuviera disponible.

El ordenador estimó que estos elementos eran suficientes para proceder al pago final utilizando los créditos prorrogados de 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión ⁽⁷⁾**Gastos de arrendamiento (Dirección General de Relaciones Exteriores)**

11.15. Se pagaron tasas comunales por un importe de unos 44 000 euros referentes a un edificio alquilado por una delegación de la Comisión por cuenta del arrendador sobre la base de un acuerdo verbal pese a que, de conformidad con el artículo 88 del Reglamento financiero, los contratos deben celebrarse por escrito. Se envió una solicitud de reembolso al arrendador, si bien no en la forma de «nota de adeudo», como hubiera correspondido a lo establecido en el artículo 78, apartado 3, de las normas de desarrollo del Reglamento financiero (en particular, no se fijó un plazo para el pago de la deuda y no se informó al deudor de que a falta de pago en la fecha de vencimiento podría recurrirse al cobro por compensación). Tampoco se expidió una orden de ingreso. El incumplimiento de estas normas compromete los intereses financieros de la Unión Europea. Si la delegación hubiera expedido la nota de adeudo de manera oportuna y correcta, podría haberse recurrido al cobro por compensación, deduciendo el importe correspondiente del alquiler anual de 2008.

Pagos efectuados a partir de créditos prorrogados (Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo)

11.16. Con el fin de evitar la anulación de créditos prorrogados, en diciembre de 2007 la Oficina de infraestructuras y logística de Luxemburgo pagó un quinto anticipo de 55 000 euros en concepto de gastos de servicios y mantenimiento de un edificio. Según el contrato de arrendamiento, únicamente habían de pagarse cuatro anticipos trimestrales. Dado que el pago de un anticipo suplementario no respondía a una «obligación contraída conforme a la norma» (artículo 9, apartado 4, del Reglamento Financiero), no debería haberse pagado y debería haberse anulado el importe correspondiente de créditos prorrogados.

⁽⁷⁾ Los servicios de la Comisión responsables de la mayor parte de los gastos administrativos son los siguientes: Dirección General de Personal y Administración, Dirección General de Traducción, Dirección General de Interpretación, Dirección General de Comunicación, Dirección General de Relaciones Exteriores, Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo, Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas, Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales, Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas y Oficina de Publicaciones.

11.15. RESPUESTA DE LA COMISIÓN

La Comisión admite que la Delegación en cuestión no ha seguido los procedimientos administrativos y financieros adecuados. Los sistemas de gestión y de supervisión aplicados por la Delegación son ahora objeto de un examen minucioso y se tomarán, en su caso, las medidas oportunas.

Por lo que se refiere al pago de las tasas comunales por cuenta del propietario de un edificio alquilado, la Comisión comparte la opinión del Tribunal de Cuentas según la cual la Delegación tendría que haber incluido una cláusula específica a este respecto en el contrato de subarriendo.

En cuanto a la ausencia de una orden de ingreso y de un plazo para el pago, se aceptan las observaciones y comentarios del Tribunal, ya que no se siguieron los procedimientos exigidos por el Reglamento financiero y sus normas de desarrollo.

No obstante, la Delegación ha hecho un seguimiento de esta cuestión y ha recuperado la totalidad del importe pagado por adelantado (el propietario del edificio alquilado reembolsó el 14 de abril de 2008 el importe total equivalente a 44 000 EUR, aproximadamente, a la Delegación). Tras este reembolso, la Comisión queda libre de cualquier financiero negativo, aun a pesar de haberse incumplido los procedimientos adecuados.

11.16. RESPUESTA DE LA COMISIÓN

La OIL gestiona exclusivamente créditos administrativos que, de conformidad con lo dispuesto en artículo 179, el apartado 1, del Reglamento financiero, son créditos no disociados. A este respecto, los créditos correspondientes a obligaciones contraídas conforme a las normas al cierre del ejercicio se prorrogarán de forma automática únicamente al ejercicio siguiente (artículo 9, apartado 4, del Reglamento financiero).

El contrato de alquiler para el edificio en cuestión prevé, para el cálculo de los gastos de servicios y mantenimiento, cuatro anticipos y un balance definitivo. A finales de 2007, la OIL se informó de que la copropiedad de este edificio había rechazado el balance definitivo de esos gastos en 2006 establecido por el administrador del edificio. Se considera que el importe que queda por pagar, es superior a 55 000 EUR.

Con el fin de no alterar por dos veces el principio presupuestario de anualidad, una vez en relación con los créditos prorrogados cancelados de 2006 y otra en relación con los créditos de 2008, la OIL solicitó por correo al administrador de fincas del edificio proceder a la recaudación de un anticipo complementario de 55 000 EUR. A principios de junio de 2008, aún no se había establecido el balance definitivo de 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Pago de sueldos (Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales)

11.17. Los controles *ex post* efectuados por la Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales mostraron que, por un error de procedimiento, en enero de 2007 se pagó un importe total de más de 365 000 euros a 118 antiguos agentes temporales, pese a que ya no trabajaban para la Comisión. El error no fue detectado en los controles *ex ante* realizados antes del pago final de la nómina, lo que revela una insuficiencia de control en los procesos de pago de las nóminas. Todavía se están realizando recuperaciones en 2008.

11.17. RESPUESTA DE LA COMISIÓN

En el momento del pago, la mayoría de los datos utilizados en el cálculo de las nóminas eran transmitidos por Sysper (el sistema de gestión de datos relativos al personal, sustituido después por Sysper2) al sistema NAP de cálculo de las nóminas.

*El 28 de diciembre de 2006, la propia corrección de datos en Sysper se hizo de manera equivocada, y dio lugar a errores en los datos transmitidos. Este error no se detectó en los controles *ex ante*, ya que estos últimos se habían efectuado en la fecha en cuestión, y no fue detectado tampoco por los mecanismos habituales de control de última hora debido al período de vacaciones y una menor presencia de personal en los servicios.*

El error se detectó hacia mediados de enero de 2007, pero ya se habían pagado los importes a los antiguos agentes temporales. En la mayoría de los casos, la recaudación no planteó ningún problema y actualmente (julio de 2008), 9 de los 118 casos están aún pendientes (incluidos reembolsos escalonados).

*Se recordó a los servicios implicados las instrucciones de funcionamiento en relación con los plazos previstos para las intervenciones de última hora, y se acortó el período entre los últimos controles *ex ante* y el pago final de las nóminas.*

Habida cuenta del carácter excepcional de esta situación, la Comisión opina que de este incidente no se debe concluir que los controles son insuficientes.

Seguimiento de observaciones de informes anuales anteriores

11.18. La fiscalización suscitó comentarios sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones formuladas en informes anuales anteriores acerca del reembolso de gastos de alojamiento incurridos durante misiones y sobre complementos familiares que se presentan en el **anexo 11.2**.

Tribunal de Justicia**Agentes contractuales**

11.19. La fiscalización permitió constatar que la decisión del Comité administrativo del Tribunal de Justicia relativa a la contratación y empleo de agentes contractuales no establece ningún procedimiento de selección para los «agentes contractuales con tareas auxiliares» (artículo 3 *ter* del «Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades»). En consecuencia, no existen procedimientos oficiales establecidos por el Tribunal de Justicia para contratar a agentes a corto plazo con objeto de sustituir a determinadas personas que no puedan desempeñar sus funciones. Por ejemplo, cuando las unidades lingüísticas del Servicio de Traducción necesitan sustituir traductoras en permiso de maternidad, la selección del personal contratado a estos efectos se efectúa a discreción del jefe de unidad correspondiente. Al no existir procedimientos de selección específicos para los «agentes contractuales con tareas auxiliares» (como, por ejemplo, el recurso a comités de selección) las disposiciones aplicadas en el Tribunal de Justicia no garantizan en tales casos el cumplimiento íntegro de los

11.19. RESPUESTA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

*Por regla general, el Tribunal de Justicia únicamente recurre a los agentes contractuales del artículo 3 *ter* o bien para sustituir a funcionarios o a agentes temporales ausentes a causa de una licencia por maternidad o por enfermedad o bien, en circunstancias excepcionales, para incorporar a personal adicional que contribuya a hacer frente a una carga de trabajo extraordinaria en un sector concreto. Normalmente, tales contrataciones se realizan para breves períodos de tiempo. Además, se trata generalmente de necesidades de personal especializado (por ejemplo, juristas lingüistas), que no es fácil conseguir que venga a Luxemburgo con un contrato de corta duración.*

*Estos dos factores –la brevedad de los contratos y la frecuente escasez de candidatos cualificados– explican por qué hasta la fecha no se han establecido formalmente procedimientos específicos de selección para la contratación de agentes contractuales en virtud del artículo 3 *ter*.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

de los requisitos establecidos en el artículo 82, apartado 1, del «Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades» ⁽⁸⁾ ni que se evite todo riesgo de apariencia de selección no objetiva.

No tenemos conocimiento de ningún caso en que pueda decirse que la decisión de contratación haya podido verse influenciada por elementos carentes de objetividad. Por lo que respecta concretamente a la sustitución de juristas lingüistas en situación de licencia por enfermedad en las unidades de traducción, a la que hace referencia el Tribunal de Cuentas, todas las contrataciones de agentes contractuales del artículo 3 ter fueron decididas por la autoridad facultada para celebrar contratos (es decir, el Secretario del Tribunal de Justicia), a propuesta del jefe de unidad, y tras haber sido consultado el director general de la traducción. A menudo se siguieron procedimientos de selección ad hoc. Todos los agentes contratados para estas labores auxiliares cumplían los requisitos necesarios para acceder al puesto de trabajo correspondiente, tanto por lo que respecta a titulación jurídica como a conocimientos lingüísticos y a experiencia en traducción de textos jurídicos.

Tribunal de Cuentas

11.20. El Tribunal de Cuentas es controlado por una empresa independiente de auditoría externa ⁽⁹⁾ que expidió un informe de fiabilidad con respecto a la legalidad y regularidad de la utilización de los recursos del Tribunal, así como a los procedimientos de control vigentes durante el período transcurrido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2007. En dicho informe, los auditores manifiestan la opinión siguiente: «no hemos observado nada que nos haga creer que, en todos los aspectos materiales y sobre la base de los criterios descritos (determinados), a) los recursos asignados al Tribunal no hayan sido empleados para sus fines previstos, b) los procedimientos de control no ofrezcan las garantías necesarias para asegurar la conformidad de las operaciones financieras con las normas y reglamentos aplicables». El informe se publicará en el Diario Oficial.

Comité Económico y Social Europeo

11.21. Aparte de la cuestión mencionada en el apartado 11.11, la fiscalización no dio lugar a ninguna observación significativa.

Comité de las Regiones

11.22. La fiscalización no dio lugar a ninguna observación significativa.

⁽⁸⁾ «Los agentes contractuales serán seleccionados, en un ámbito geográfico lo más amplio posible, de entre quienes posean la nacionalidad de alguno de los Estados miembros, sin distinción por razones de origen racial o étnico, creencias políticas, filosóficas o religiosas, edad o discapacidad, sexo u orientación sexual, y con independencia de su estado civil o situación familiar».

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Defensor del Pueblo Europeo

11.23. La fiscalización no dio lugar a ninguna observación significativa.

Supervisor Europeo de Protección de Datos

11.24. La fiscalización no dio lugar a ninguna observación significativa.

Conclusiones generales

11.25. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal concluye que las operaciones subyacentes a las cuentas de los gastos mencionados en el apartado 11.1 no contienen errores materiales y que los sistemas de control y supervisión establecidos respetan las exigencias del Reglamento financiero.

AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

11.26. La fiscalización de las agencias de la Unión Europea y demás organismos descentralizados se recoge en los informes anuales específicos publicados por separado en el Diario Oficial. El Tribunal procedió a la fiscalización de 27 agencias con respecto al ejercicio 2007 cuyos presupuestos se elevaron en dicho ejercicio a un total de 1 243,5 millones de euros. Los datos principales de las agencias se presentan en el **cuadro 11.2**.

11.27. El Tribunal emitió opiniones sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes sobre todas las agencias auditadas ⁽¹⁰⁾ con excepción de la Escuela Europea de Policía ⁽¹¹⁾ y la Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Los informes anuales del Tribunal sobre las cuentas de las agencias figuran en su sitio web (<http://www.eca.europa.eu>) y se publicarán en el Diario Oficial, excepto el de la Agencia de Abastecimiento de Euratom.

⁽¹¹⁾ Opinión con reservas en lo que se refiere a la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

⁽¹²⁾ Abstención de opinión en lo que se refiere a la fiabilidad de las cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

ESCUELAS EUROPEAS

11.28. El informe anual específico del Tribunal relativo a las Escuelas Europeas (no publicado en el Diario Oficial) se transmite al Consejo Superior y a los directores de dichas escuelas. El presupuesto de las escuelas para 2007, que ascendió a 240,7 millones de euros, se financió principalmente mediante subvenciones de la Comisión (129,2 millones de euros) y contribuciones de los Estados miembros (51,9 millones de euros) ⁽¹³⁾. En el **cuadro 11.3** se muestran los principales datos relativos a las Escuelas Europeas.

11.29. El Tribunal no observó errores de importancia significativa que pongan en duda la fiabilidad de las cuentas examinadas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

⁽¹³⁾ Fuente: Introducción general del Presupuesto de las Escuelas relativo al ejercicio 2008.

Cuadro 11.2 — Agencias de la Unión Europea — Datos principales

Agencias y demás organismos descentralizados de la Unión Europea	Sede	Primer año de autonomía financiera	Presupuesto ⁽¹⁾ (millones de euros)		Puestos estatutarios	
			2007	2006	2007	2006
Agencias						
Agencia de Abastecimiento de Euratom	Luxemburgo	1960	0,3	0,2	—	—
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional	Salónica	1977	17,4	16,8	97	95
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo	Dublín	1977	20,2	19,8	94	94
Agencia Europea de Medio Ambiente	Copenhague	1994	35,1	37,1	116	115
Fundación Europea de Formación	Turín	1994	25,5	27	100	105
Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías	Lisboa	1995	13,8	13	82	77
Agencia Europea de Medicamentos	Londres	1994	163,1	139	441	424
Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea	Luxemburgo	1995	46,1	40,9	200	189
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Oficina de Armonización del Mercado Interior	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽²⁾	Viena	1998	14,5	9,4	46	37
Agencia Europea de Reconstrucción	Salónica	2000	250	271	108	108
Escuela Europea de Policía ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	La Haya	2002	18,4	14,7	147	112
Agencia Europea de Seguridad Aérea	Colonia	2003	72	65,7	467	328
Agencia Europea de Seguridad Marítima	Lisboa	2003	48,2	44,7	153	132
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Agencia Ferroviaria Europea ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades	Estocolmo	2005	28,9	17,1	90	50
Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores ⁽³⁾	Varsovia	2006	42,2	19,2	49	28
Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo ⁽³⁾	Bruselas ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Agencia Comunitaria de Control de la Pesca ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Agencias ejecutivas						
Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación ⁽³⁾	Bruselas	2006	6,9	5,6	35	46
Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural ⁽³⁾	Bruselas	2006	36	29,2	83	75
Agencia Ejecutiva para el Programa de Salud Pública ⁽³⁾	Luxemburgo	2007	4,1	—	28	—
Total			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Créditos de pago.⁽²⁾ Antiguo Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.⁽³⁾ Agencia que adquirió su independencia financiera en 2006.⁽⁴⁾ Sede provisional.

Cuadro 11.3 — Escuelas Europeas — Datos principales

Escuela Europea	País	Presupuesto ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (millones de euros)		Subvención recibida de la Comisión ⁽²⁾ (millones de euros)		Población escolar ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Oficina	Bélgica	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxemburgo I	Luxemburgo	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxemburgo II	Luxemburgo	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bruselas I Uccle	Bélgica	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bruselas II (Woluwe)	Bélgica	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bruselas III (Ixelles)	Bélgica	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Bruselas IV	Bélgica	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Bélgica	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italia	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Alemania	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Munich	Alemania	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Alemania	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	España	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Países Bajos	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Reino Unido	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Total		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Total de ingresos y gastos previstos en el presupuesto de cada Escuela Europea y la Oficina, incluidas todas las modificaciones introducidas a los presupuestos adoptados inicialmente.

⁽²⁾ Fuente: Escuelas Europeas, cuentas definitivas de 2007.

⁽³⁾ Fuente: Informe anual de 2007 del Secretario General del Consejo Superior de las Escuelas Europeas.

N.B.: Los totales pueden presentar diferencias debido al redondeo.

ANEXO 11.1

Resultados del examen de las operaciones de los gastos administrativos y determinados gastos de operaciones ⁽¹⁾

Estimación, a partir de la muestra, del porcentaje de operaciones afectadas por un error	7 %
Porcentaje de error	inferior al 2 %

⁽¹⁾ El cuadro no incluye información sobre las agencias y las Escuelas Europeas.

Seguimiento de observaciones de informes anuales anteriores

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta
<i>Reembolso de los gastos de alojamiento incurridos durante una misión</i> Informes anuales relativos a los ejercicios 2004, apartado 9.6, y 2005, apartado 10.7: Según el nuevo Estatuto, cuya entrada en vigor data del 1 de mayo de 2004, los gastos de alojamiento incurridos durante una misión se reembolsarán hasta un máximo fijado para cada país, previa presentación de justificantes (artículo 13, anexo VII, del Estatuto de los funcionarios). Contraviniendo esta norma, todas las instituciones, con excepción del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, contemplaron en su reglamento interno el pago de un importe global, situado entre el 30 % y el 60 % del importe máximo permitido, a los agentes que no presentaran justificantes de gastos de alojamiento.	Entretanto, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones han modificado su reglamento interno para garantizar el cumplimiento del Estatuto de los funcionarios.	El Parlamento y la Comisión deberían modificar sus reglamentos internos para garantizar que los gastos de alojamiento incurridos durante una misión se reembolsan con arreglo a las disposiciones del Estatuto de los funcionarios, modificado tras una propuesta de la Comisión aprobada por el Parlamento Europeo.	Respuestas del Parlamento <i>El Parlamento Europeo se distingue, por su situación única frente a otras instituciones, en que una gran cantidad de sus funcionarios tienen que viajar entre Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo en el desempeño de su trabajo normal. Estos viajes entre los tres lugares de trabajo generan hasta un 91 % de las misiones y un 88 % de los costes de misión del PE. Como medida de buena gestión financiera es más práctico, por tanto, aplicar un sistema a tanto alzado al personal que se desplaza entre los tres lugares de trabajo. Para las misiones fuera de estos tres lugares, según lo previsto por el Estatuto de los funcionarios, se aplica el reembolso contra presentación de documentos justificativos.</i> <i>Después de las observaciones anteriores del Tribunal de Cuentas respecto a las normas del Parlamento sobre misiones, el auditor interno de la institución efectuó una auditoría del régimen de misiones. Las conclusiones de su informe darán lugar a que el Secretario General presente un cierto número de modificaciones.</i> Respuestas de la Comisión <i>La guía de misiones de la Comisión se revisó con el fin de tener en cuenta la observación del Tribunal. La aprobación de este texto sufrió un retraso debido a otros puntos de desacuerdo con la representación del personal, que han podido ser solucionados entre tanto. Está prevista, como muy pronto, para septiembre de 2008.</i>
<i>Dietas de asistencia de los diputados del Parlamento Europeo</i> Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartados 10.10 a 10.12: Como la mayor parte de los importes abonados en concepto de dietas de asistencia no estaba sustentada por los justificantes de los gastos incurridos en nombre de los diputados del Parlamento, el Tribunal considera que no se dispone de documentación suficiente para demostrar que éstos realmente han empleado o contratado servicios de uno o más asistentes y que los cometidos o servicios mencionados en los contratos firmados por los diputados se han llevado a cabo efectivamente. La Mesa debería emprender acciones para obtener la documentación considerada esencial para demostrar la justificación del gasto. De no presentarse dicha documentación en un plazo razonable, deberían tomarse medidas pertinentes con respecto a los importes no justificados, por ejemplo la suspensión de los pagos o la emisión de órdenes de ingreso.	El 13 de diciembre de 2006, la Mesa modificó las normas que rigen las dietas de asistencia parlamentaria. Según las normas modificadas, aplicables a las dietas pagadas en 2006 y 2007, ya no es necesario que los diputados presenten las facturas y las declaraciones de honorarios emitidos por los agentes pagadores y los proveedores de servicios, pero sí que las conserven. En lugar de ello, los diputados han de presentar copias de los «extractos de los gastos» y de los «extractos de importes facturados» emitidos por los agentes pagadores y los proveedores de servicios. La Mesa decidió en su reunión de 10 de diciembre de 2007 que, en relación con el período transcurrido entre julio de 2004 y final de 2005, se considerarían también suficientes los «extractos de los gastos» y los «extractos de los importes facturados». Al finalizar la fiscalización del Tribunal relativa a 2007, la administración del Parlamento había presentado y regularizado la gran mayoría de justificantes del gasto de 2006 y 2007. También se mejoró la recogida de documentación relativa al gasto de 2004 y 2005. En 2008, el auditor interno del Parlamento Europeo finalizó una auditoría de las dietas de asistencia parlamentaria e informó acerca de la existencia de debilidades en este ámbito. En la resolución de 22 de abril de 2008 sobre la aprobación de la gestión de 2006, el Parlamento instó a su administración a que aplicara las normas de manera correcta y coherente y mejorara los procedimientos de su aplicación así como la comunicación con los diputados. En la misma resolución, el Parlamento observó también que la Mesa había confiado a la Secretaría General el cometido de ponerse en contacto con la Comisión y el Consejo con el fin de fijar un nuevo paquete de normas y había encargado a un grupo de trabajo que evaluara el funcionamiento de las normas vigentes y, en su caso, propusiera las modificaciones necesarias.	El Parlamento debería:	

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta
		— garantizar que todos los diputados en cuestión presenten los «extractos de los gastos» y los «extractos de los importes facturados» correspondientes a cada ejercicio, — continuar intensificando los controles de las dietas de asistencia parlamentaria, incluidos los controles por muestreo de las facturas que conservan los diputados, — emprender acciones para garantizar que en caso de no haberse presentado suficiente documentación para demostrar que se han prestado los servicios pagados, se tomen medidas adecuadas con respecto a los importes no justificados como la suspensión de pagos o la emisión de órdenes de ingreso, — continuar desarrollando el marco reglamentario aplicado a las dietas de asistencia parlamentaria, a efectos de abordar sus debilidades.	Respuestas del Parlamento — La administración hace todo lo posible para que los documentos de regularización de los gastos de asistencia parlamentaria se presenten de conformidad con la Reglamentación. En febrero y marzo de 2008 se comunicó por carta a todos los diputados interesados la lista de los ayudantes y los importes que deben regularizarse, así como el plazo del 31 de mayo de 2008 para la presentación de los documentos relativos a los ejercicios de 2004 y 2005. Respecto al ejercicio de regularización de 2007 se envió en abril una primera carta de reclamación a todos los diputados afectados. A finales de junio, todos los diputados que no habían presentado documentos o que los presentaron incompletos en relación con uno o varios de estos años recibieron un recordatorio de la administración, firmado por el Secretario General. Los diputados que no dieron respuesta a este último recordatorio serán objeto de una suspensión de los pagos a sus ayudantes o de la apertura del procedimiento de recuperación previsto en el artículo 27, apartado 3, de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados. El ejercicio de regularización de los gastos de asistencia parlamentaria del año 2006 ha concluido. En todos los casos de documentación inexistente o incompleta (0,2 % de los gastos) está en curso el procedimiento de recuperación. Lo mismo ocurrirá respecto a los años para los cuales está pendiente la regularización (julio a diciembre de 2004, 2005 y 2007). Durante un control ex post efectuado por el servicio gestor a finales de 2007, se comprobó que, en un número muy limitado de casos, faltaba el certificado requerido en materia de seguridad social. De conformidad con el artículo 14, apartado 5, letra a), de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados, los pagos en cuestión fueron suspendidos en todos los casos en que no se había enviado la documentación completa en los plazos comunicados a los diputados interesados. En cuanto a los ejercicios de regularización 2004 y 2005 los documentos justificativos presentados por los diputados hasta el 12 de septiembre de 2008 cubren respectivamente el 99,45 % y el 99,33 % de los pagos efectuados. Para el ejercicio de 2007, este porcentaje asciende al 99,63 %. Respecto al conjunto de los tres años, y en esta fase del examen de los justificantes por los servicios, los documentos aceptados como justificación correcta cubren alrededor un 91 % de los pagos efectuados. Una parte de los documentos recibidos está aún en fase de tratamiento y otra parte ha sido objeto de una solicitud de información complementaria. Se enviarán datos actualizados al Tribunal antes de que venza el plazo del 15 de octubre de 2008. — La Mesa fue informada de la aplicación del principio de intensificar los controles por muestreo una vez expirado el plazo indicado en el último recordatorio. — Por lo que se refiere al año 2006, desde principios de 2008 el Secretario General envió cartas a una docena de diputados anunciándoles la apertura del procedimiento de recuperación previsto en el artículo 27, apartado 3, de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados por incumplimiento de la reglamentación relativa a los gastos y dietas de los diputados y pidió la suspensión de los pagos en una decena de casos. — El 10 de marzo de 2008 la Mesa, en respuesta a una recomendación de la Conferencia de Presidentes, encargó al Secretario General que velara por la aplicación coherente y sistemática de las normas internas del Parlamento Europeo sobre el reembolso de las dietas de asistencia parlamentaria, le otorgó mandato de que se pusiera en contacto con la Comisión y el Consejo con objeto de establecer un nuevo sistema de normas y encargó a un grupo de trabajo que evaluara la aplicación de las normas existentes y propusiera las modificaciones oportunas. El 9 de julio, en el marco de la aprobación de las medidas de ejecución del Estatuto de los Diputados, la Mesa adoptó nuevas normas basadas en las recomendaciones del grupo de trabajo.

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta
<i>Régimen de jubilación complementaria para los diputados al Parlamento Europeo</i> Informe anual relativo al ejercicio 2006, cuadro 10.2: El régimen debe contar con normas claras que definan las responsabilidades y obligaciones del Parlamento Europeo y de los suscriptores en caso de déficit.	No se han creado nuevas normas que definan las responsabilidades y obligaciones del Parlamento Europeo y de los suscriptores del régimen en caso de déficit.	Deberían establecerse normas adecuadas que definan las responsabilidades y obligaciones del Parlamento Europeo y de los suscriptores en caso de déficit.	Respuestas del Parlamento Ante un déficit actuarial que, a finales de 2004, ascendía a 43 765 745 EUR, la Mesa debatió las cuestiones relativas a la gestión del régimen voluntario de pensión complementaria de los Diputados en su reunión el 30 de noviembre de 2005. La Mesa aprobó entonces las conclusiones de su grupo de trabajo sobre el fondo de pensiones, a saber: — adoptar una enmienda a la Reglamentación GDD para aumentar, a partir del 1 de enero de 2006, el total de la tasa de contribución del 39 % al 45 %, — encargar a un grupo de trabajo que presente, sobre la base de un estudio actuarial independiente, un informe sobre la situación financiera del Fondo tras la aprobación el Estatuto de los diputados, — comprometerse a adoptar, en el marco de la aplicación del nuevo Estatuto, las medidas necesarias para garantizar el pago de las pensiones después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto en 2009, — tomar nota de que, una vez adoptadas estas medidas, será posible definir el convenio regulador de las relaciones y las responsabilidades respectivas del Fondo y del Parlamento, tal como recordó el Tribunal de Cuentas. De acuerdo con la planificación de las medidas adoptadas por la Mesa el 30 de noviembre de 2005, solo «una vez adoptadas dichas medidas, será posible definir el convenio de regulación de las relaciones y las responsabilidades del Fondo y el Parlamento en los términos que desea el Tribunal de Cuentas». De conformidad con esta estrategia, a finales de 2007, se completó un estudio actuarial encargado por el Parlamento que fue enviado al grupo de trabajo de los funcionarios responsables de la elaboración de medidas de aplicación del Estatuto de los Diputados. El artículo 77 del proyecto de medidas de aplicación se refiere a la situación del fondo de pensiones. En la reunión del 19 de mayo de 2008, la Mesa decidió suspender el sistema de deducción de contribuciones con cargo a la dieta de gastos generales. El Secretario General envió antes de las vacaciones de verano una comunicación en la que se informaba a los miembros del fondo de pensiones de la modificación del procedimiento. El 9 de julio de 2008, la Mesa aprobó las medidas de aplicación, lo que permite la transición a la fase siguiente. En efecto, con arreglo a lo que se ha decidido en estas medidas sobre el futuro de los fondos de pensiones, las negociaciones para concluir un convenio regulador de las relaciones y responsabilidades entre el Fondo y el Parlamento se iniciará en breve y probablemente a principios del próximo año.
<i>Pago de las vacaciones anuales suplementarias no tomadas por parte del Consejo</i> Informes anuales relativos al ejercicio 2004, apartado 9.18, y 2005, cuadro 10.2: En el Consejo, las vacaciones anuales suplementarias concedidas con anterioridad al 31 de diciembre de 1997 como compensación por las horas extraordinarias se pagan al jubilarse el funcionario si este no las ha tomado previamente. Dado que el personal de las categorías A y B no tiene derecho a recibir compensación por horas extraordinarias, estos pagos no son conformes a lo dispuesto en el artículo 56 del Estatuto de los funcionarios.	Aún cuando el secretario general ha emprendido acciones para proceder a la eliminación gradual de la reserva de vacaciones compensatorias de los agentes A y B concedidas con anterioridad al 31 de diciembre de 1997, en 2007 se continuaban efectuando pagos compensatorios de las vacaciones no tomadas.	Debería interrumpirse el pago de las vacaciones anuales suplementarias que no se hayan tomado.	Respuestas del Consejo Como se indicó en las respuestas a los informes del Tribunal de Cuentas e años anteriores, la Secretaría General del Consejo es consciente de la posición del Tribunal en relación con el pago de las reservas de días de compensación no gastados acumulados antes del 31 de diciembre de 1997 y comparte plenamente la observación del Tribunal sobre la necesidad de que el actual proceso de regularización se clausure lo antes posible. Tal y como el Tribunal ha observado, se ha puesto en marcha un régimen obligatorio destinado a la completa eliminación de las reservas restantes a más tardar en 2009. En este contexto, la Secretaría General recuerda su dictamen de que la prosecución del régimen de liquidación progresiva de estas reservas hasta su fase final en 2009 es consecuencia inevitable de la obligación de respetar derechos adquiridos, así como los principios fundamentales del derecho europeo en lo que se refiere a expectativas legítimas e igualdad de trato. Asimismo, la Secretaría General recuerda que ya había tomado medidas en 1997 destinadas a evitar que tal situación se repitiera en el futuro. La Secretaría General ha tomado también una decisión que evitará todo pago residual vinculado a días de compensación en el momento de la jubilación. Nótese asimismo que la Secretaría General tienen previsto concluir el trabajo destinado a eliminar durante 2009 todas las compensaciones no financieras que no se ajusten al artículo 56 del Estatuto de los funcionarios.

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta
<i>Seguimiento de los complementos familiares por la Comisión</i> Informes anuales relativos al ejercicio 2005, apartado 10.12 y 2006, cuadro 10.2: No se solicita regularmente al personal que recibe la asignación familiar y no tiene hijos a cargo que actualice la información. No existían pruebas de que se hubiera pedido a 676 de los 1 605 agentes de la Comisión en esta situación, con destino en Bruselas, que confirmasen o actualizaran sus declaraciones iniciales. Los controles también fueron insuficientes en lo que respecta a las asignaciones por hijo a cargo otorgadas por el sistema nacional, y que en ese caso habrían debido deducirse de las asignaciones abonadas con arreglo al Estatuto de los funcionarios. En 2006 la Comisión realizó el seguimiento de 231 de los 676 casos y planeó efectuar el seguimiento del resto de estos casos en un plazo de dos años.	El seguimiento de los diferentes tipos de asignaciones todavía se basa principalmente en la transmisión voluntaria de información por parte del personal. En febrero de 2008 aún se registraron 703 casos que habían sido controlados por última vez en 2005, es decir más del 37 % del total del personal destinado en Bruselas beneficiario de asignaciones familiares sin hijos a cargo.	Es necesario que la Comisión adopte medidas suplementarias para comprobar de forma periódica los complementos familiares.	Respuestas de la Comisión <i>La prioridad se da actualmente al control del derecho a los complementos familiares. Desde mayo de 2008, un miembro del personal se dedica a esta tarea con el fin de recuperar los retrasos en el proceso de control. Al mismo tiempo, para las mismas personas, se comprueban también los complementos familiares de otra procedencia y, en su caso, se corrigen retroactivamente los importes. Otras personas susceptibles de recibir complementos de esta naturaleza procedentes de otras fuentes, no controlados recientemente, serán a continuación objeto de control.</i>

ANEXO I

Información financiera

ÍNDICE

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. Origen del presupuesto
2. Base jurídica
3. Principios presupuestarios establecidos por los Tratados y por el Reglamento Financiero
4. Contenido y estructura del presupuesto
5. Financiación del presupuesto (ingresos presupuestarios)
6. Tipos de créditos presupuestarios
7. Ejecución del presupuesto
 - 7.1. Responsabilidad de la ejecución
 - 7.2. Ejecución de los ingresos
 - 7.3. Ejecución de los gastos
 - 7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio
8. Presentación de las cuentas
9. Control externo
10. Aprobación de la gestión y seguimiento

NOTAS EXPLICATIVAS

Fuentes de los datos financieros

Unidad monetaria

Abreviaturas y símbolos usados

GRÁFICOS

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. ORIGEN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye los gastos de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Asimismo abarca los gastos administrativos de la cooperación de «justicia y asuntos interiores» y de la política exterior y de seguridad comunes, así como cualquier otro gasto que el Consejo considere que se debe imputar al presupuesto para permitir llevar a cabo estas políticas.

2. BASE JURÍDICA

El presupuesto general se rige por las disposiciones financieras de los Tratados de Roma ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artículos 268 a 280 del Tratado CE y artículos 171 a 183 del Tratado Euratom) y por los Reglamentos Financieros ⁽³⁾.

3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ESTABLECIDOS POR LOS TRATADOS Y POR EL REGLAMENTO FINANCIERO

Todos los ingresos y todos los gastos comunitarios deben recogerse en un presupuesto único (unidad y veracidad). El presupuesto es aprobado para la duración de un ejercicio presupuestario (anualidad). Los ingresos y gastos del presupuesto deben estar equilibrados (equilibrio). El establecimiento, la ejecución y la rendición de cuentas se realizan en euros (unidad de cuenta). Los ingresos deben servir para financiar indistintamente la totalidad de los gastos y deben, al igual que los gastos, estar inscritos íntegramente en el presupuesto y en los estados financieros, sin llevar a cabo compensaciones entre ellos (universalidad). Los créditos están especializados por títulos y capítulos; los capítulos se subdividen en artículos y partidas (especialidad). Los créditos presupuestarios deberán utilizarse conforme al principio de buena gestión financiera, es decir, conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia (buena gestión financiera). El presupuesto se establece, ejecuta y es objeto de rendición de cuentas en cumplimiento del principio de transparencia (transparencia). Existen ciertas excepciones menores a estos principios generales.

4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye un «estado sintético de ingresos y gastos» y secciones divididas en los «estados de ingresos y gastos» de cada institución. Las nueve secciones son: (I) Parlamento; (II) Consejo; (III) Comisión; (IV) Tribunal de Justicia; (V) Tribunal de Cuentas; (VI) Comité Económico y Social; (VII) Comité de las Regiones; (VIII) Defensor del Pueblo Europeo y (IX) Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Dentro de cada sección, los ingresos y gastos están clasificados en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y, eventualmente, partidas) según su naturaleza y el uso al que se destinan.

5. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO (INGRESOS PRESUPUESTARIOS)

El presupuesto se financia principalmente con los recursos propios de las Comunidades: recursos propios basados en la RNB, recursos propios basados en el IVA, derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas, y cotizaciones del azúcar y la isoglucosa ⁽⁴⁾.

Al margen de los recursos propios existen otros ingresos secundarios (véase el **gráfico I**).

6. TIPOS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Para hacer frente a los gastos previstos, el presupuesto distingue los siguientes tipos de créditos presupuestarios:

- a) los créditos disociados (CD) se utilizan para financiar actividades plurianuales en determinados ámbitos presupuestarios. Se dividen en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP):
 - los créditos de compromiso permiten contraer, durante el ejercicio en curso, obligaciones legales por acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios;

⁽¹⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE).

⁽²⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

⁽³⁾ Principalmente el Reglamento Financiero (REGFIN) de 25 de junio de 2002 (DO L 248 de 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Principales actos jurídicos referentes a los recursos propios: Decisión 2007/436/CE del Consejo, de 7 de junio de 2007 (DO L 163 de 23.6.2007); Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000 (DO L 253 de 7.10.2000); Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000 (DO L 130 de 31.5.2000); Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989); Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común sobre el impuesto del valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006); Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo, de 13 de febrero de 1989, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado (DO L 49 de 21.2.1989); Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (DO L 181 de 19.7.2003).

— los créditos de pago permiten financiar los gastos derivados de compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y los anteriores.

b) los créditos no disociados (CND) permiten efectuar el compromiso y el pago de los gastos correspondientes a acciones anuales durante cada ejercicio.

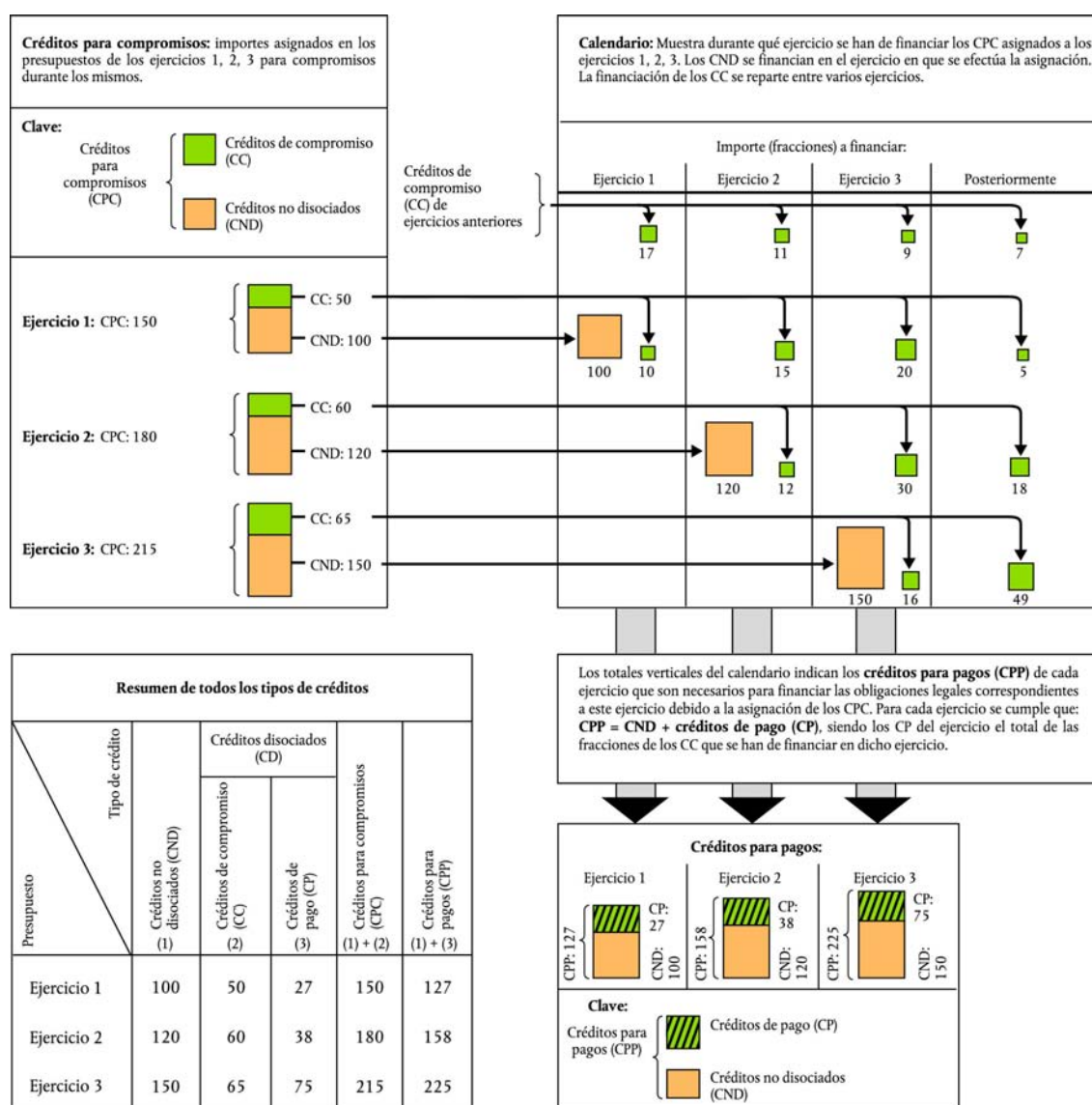
Por lo tanto, es importante establecer los dos totales siguientes para cada ejercicio:

a) el total de los créditos para compromisos (CPC) ⁽⁵⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de compromiso (CC) ⁽⁵⁾;

b) el total de créditos para pagos (CPP) ⁽⁵⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de pago (CP) ⁽⁵⁾.

Los ingresos presupuestarios se destinan a hacer frente a los créditos para pagos. Los créditos de compromiso no necesitan estar cubiertos por ingresos.

El siguiente esquema simplificado (con importes ficticios) muestra la incidencia de estos tipos de crédito en cada ejercicio.



⁽⁵⁾ Es importante tener en cuenta la diferencia entre «créditos para compromisos» y «créditos de compromiso», así como la existente entre «créditos para pagos» y «créditos de pago». Tanto los términos «créditos de compromiso» como «créditos de pago» se usan exclusivamente en el contexto de los créditos disociados.

7. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

7.1. Responsabilidad de la ejecución

La Comisión ejecuta el presupuesto conforme al Reglamento Financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos; también concede a las otras instituciones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del presupuesto que les conciernen a cada una ⁽⁶⁾. El Reglamento Financiero fija los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores de pago, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones. En los dos ámbitos de gastos más importantes (el FEOGA-Garantía y los Fondos Estructurales) la gestión de los fondos comunitarios se comparte con los Estados miembros.

7.2. Ejecución de los ingresos

Los ingresos previstos se inscriben en el presupuesto y pueden ser modificados por presupuestos rectificativos.

La ejecución presupuestaria de los ingresos consiste en la constatación de los derechos y en la recaudación de los importes adeudados a las Comunidades (recursos propios y otros ingresos). Esta ejecución se rige por disposiciones específicas ⁽⁷⁾. Los ingresos efectivos de un ejercicio se definen como la suma de los cobros por derechos constatados durante el ejercicio en curso más los cobros por derechos pendientes de ejercicios anteriores.

7.3. Ejecución de los gastos

Los gastos previstos se inscriben en el presupuesto.

La ejecución presupuestaria de los gastos, es decir, la evolución y utilización de los créditos, puede resumirse de la siguiente forma:

a) créditos para compromisos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para compromisos disponibles durante un ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CC) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos de compromiso prorrogados del ejercicio anterior + prórrogas no automáticas del ejercicio precedente aún sin comprometer + créditos de compromiso liberados de los ejercicios anteriores y reconstituidos;
- ii) *utilización de los créditos*: los créditos definitivos para compromisos están disponibles durante el ejercicio para contraer compromisos (créditos para compromisos utilizados = importe de los compromisos contraídos);
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden prorrogarse al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática;
- iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula.

b) créditos para pagos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para pagos disponibles durante el ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CP) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos prorrogados del ejercicio anterior en forma de prórrogas automáticas (de derecho) o no automáticas;
- ii) *utilización de los créditos del ejercicio*: los créditos para pagos del ejercicio están disponibles a lo largo del ejercicio para efectuar pagos; no incluyen los créditos prorrogados del ejercicio precedente (créditos para pagos utilizados = importe de los pagos efectuados con los créditos del ejercicio);
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden ser prorrogados al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática;

⁽⁶⁾ Véanse los artículos 274 del Tratado CE, 179 del Tratado Euratom y 50 del REGFIN.

⁽⁷⁾ Véanse los artículos 69 a 74 del REGFIN y el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000.

- iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula;
- v) *total de pagos efectuados durante el ejercicio*: pagos con créditos para pagos del ejercicio más pagos con créditos para pagos prorrogados del ejercicio anterior;
- vi) *gastos efectivos realizados a cuenta de un ejercicio*: gastos de los estados consolidados de la ejecución presupuestaria (véase el apartado 7.4) = pagos con créditos para pagos del ejercicio más créditos para pagos del ejercicio prorrogados al ejercicio siguiente.

7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio

Al cierre de cada ejercicio se establecen los estados consolidados de la ejecución presupuestaria. Dichos estados determinan el saldo del ejercicio, que se inscribe en el presupuesto del ejercicio siguiente a través de un presupuesto rectificativo.

8. PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS

Las cuentas de un ejercicio se presentan, a más tardar, el 31 de marzo del ejercicio siguiente al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas; estas cuentas se presentan como estados financieros y estados sobre la ejecución presupuestaria, acompañados de un informe sobre la gestión presupuestaria y financiera.

Las cuentas anuales de 2007 de las Comunidades Europeas constituyen el tercer grupo de cuentas elaboradas con arreglo a las normas de la contabilidad basada en el principio de devengo introducida por las Comunidades Europeas en 2005. Asimismo, en 2007 se llevó a cabo la actualización del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, y la nueva versión entró en vigor el 1 de mayo de 2007.

Hay que señalar que, en las cuentas consolidadas correspondientes a 2007:

- el activo total pasó de 67 332 millones de euros en 2006 a 75 720 millones de euros; el pasivo total pasó de 131 550 millones de euros a 131 646 millones de euros. La diferencia entre el activo y el pasivo será financiada a corto plazo con fondos presupuestarios ya votados o garantizados por los Estados miembros a más largo plazo;
- los resultados económicos del ejercicio han pasado de un excedente de 197 millones de euros en 2006 a un excedente de 10 120 millones de euros en 2007.

9. CONTROL EXTERNO

Desde 1977, el control externo del presupuesto lo lleva a cabo el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas ⁽⁸⁾, que examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto. También presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas, y la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes; examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, y garantiza una buena gestión financiera. Los controles pueden efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado; se realizan basándose en documentos y, si es necesario, se efectúan visitas de inspección a las instituciones comunitarias, a los Estados miembros y a terceros países. El Tribunal de Cuentas elabora un Informe Anual sobre cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y emitir dictámenes a instancia de una de las demás instituciones de la Comunidad.

10. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde 1977 son aplicables las disposiciones siguientes ⁽⁹⁾: antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión de la ejecución del presupuesto. Para ello, el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como el Informe Anual y los informes especiales del Tribunal de Cuentas. Las instituciones deben tomar todas las medidas necesarias para dar seguimiento a las observaciones que figuran en las decisiones de aprobación de la gestión y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 246, 247 y 248 del Tratado CE, 160 A, 160 B y 160 C del Tratado Euratom, así como los artículos 139 a 147 del REGFIN.

⁽⁹⁾ Véanse los artículos 276 del Tratado CE y 180 *ter* del Tratado Euratom.

NOTAS EXPLICATIVAS

FUENTES DE LOS DATOS FINANCIEROS

Los datos financieros que figuran en el presente Anexo han sido extraídos de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, así como de otros estados financieros facilitados por la Comisión. La distribución geográfica se ha efectuado a partir de los códigos de países del sistema de información contable de la Comisión (ABAC). Como señala la Comisión, tanto en el caso de los ingresos como de los gastos, todos los datos desglosados por Estado miembro son el resultado de operaciones aritméticas que ofrecen una visión incompleta de los beneficios obtenidos por cada Estado miembro de la Unión, y deben pues ser interpretados con prudencia.

UNIDAD MONETARIA

Todos los datos financieros vienen expresados en millones de euros. Cuando se presentan totales, se redondea la suma de los valores exactos y por lo tanto no representan necesariamente la suma de los redondeos.

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS USADOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AT	Austria
BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CC	Créditos de compromiso
CD	Créditos disociados
CE	Comunidad(es) Europea(s)
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA o Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CND	Créditos no disociados
CP	Créditos de pago
CPC	Créditos para compromisos
CPPP	Créditos para pagos
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemania
DK	Dinamarca
DO	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	España
EUR 27	Total para el conjunto de los 27 Estados miembros de la Unión Europea
FI	Finlandia
FR	Francia
G	Gráfico al que se hace referencia en otros gráficos (por ejemplo G III)
HU	Hungría

IE	Irlanda
IT	Italia
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
LV	Letonia
MT	Malta
NL	Países Bajos
PL	Polonia
PT	Portugal
REGFIN	Reglamento Financiero de 25 de junio de 2002
RNB	Renta Nacional Bruta
RO	Rumanía
S.	Sección del presupuesto
SE	Suecia
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
T	Título del presupuesto
UE	Unión Europea
UK	Reino Unido
0,0	Cantidad entre 0 y 0,05
—	Sin datos

GRÁFICOS

PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2007 Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE EL EJERCICIO 2007

G I	Presupuesto 2007 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos
G II	Presupuesto 2007 — Créditos para compromisos
G III	Créditos para compromisos disponibles en 2007 y su utilización
G IV	Créditos para pagos disponibles en 2007 y su utilización
G V	Recursos propios en 2007, por Estado miembro
G VI	Pagos efectuados en 2007 en cada Estado miembro

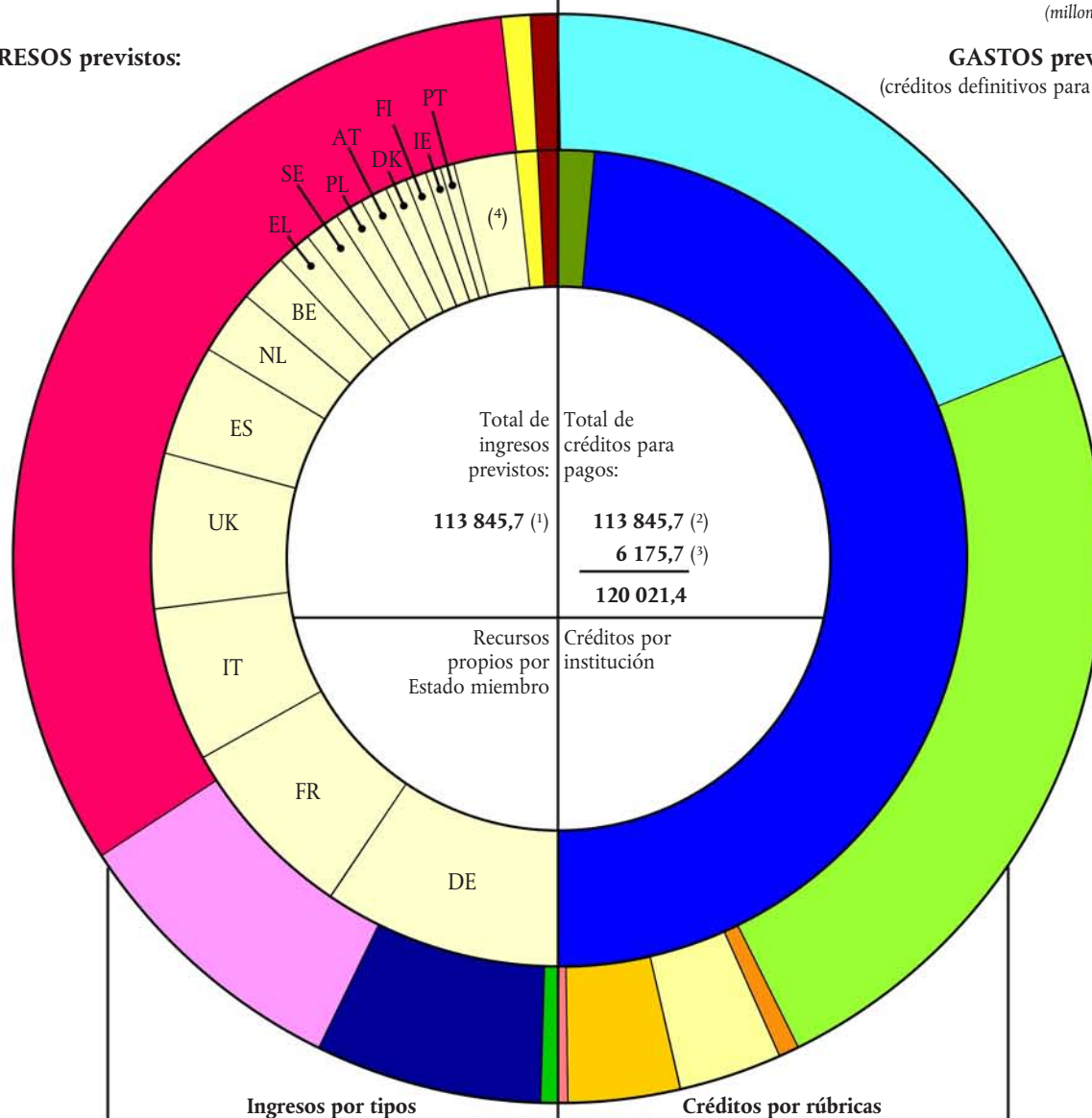
CUENTAS CONSOLIDADAS DEL EJERCICIO 2007

G VII	Balance consolidado
G VIII	Cuenta consolidada de resultado económico

Gráfico I**Presupuesto 2007 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos**

[con respecto a los ingresos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 7.2; con respecto a los gastos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 7.3, y para mayor información, véase el G IV, columna (a)]

(millones de euros y %)

INGRESOS previstos:**GASTOS previstos:**
(créditos definitivos para pagos)**Clave de ingresos**

■ Total de recursos propios (por Estado miembro)		
■ Exacciones reguladoras agrícolas	1 486,8	(1,3 %)
■ Cotizaciones azúcar e isoglucosa	- 37,7	(0 %)
■ Derechos de aduana	15 083,8	(13,2 %)
■ Recursos propios basados en el IVA	19 478,6	(17,1 %)
■ Recursos propios basados en el RNB	74 022,0	(65 %)
■ Otros ingresos	1 703,7	(1,5 %)
■ Excedente disponible del ejercicio anterior	2 108,6	(1,9 %)

Clave de gastos**Rúbricas de las perspectivas financieras**

■ 1. Desarrollo sostenible	45 461,8	(37,9 %)
■ 2. Conservación y gestión de los recursos naturales	57 019,7	(47,5 %)
■ 3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 356,2	(1,1 %)
■ 4. La UE como socio global	7 779,5	(6,5 %)
■ 5. Administración	7 959,5	(6,6 %)
■ 6. Compensaciones	444,6	(0,4 %)
■ Créditos a disposición de otras instituciones	3 046,6	(2,5 %)
■ Créditos a disposición de la Comisión, créditos de operaciones incluidos	116 974,8	(97,5 %)
	112 061,9	(93,4 %)

⁽¹⁾ Tras presupuestos rectificativos.

⁽⁴⁾ Las contribuciones a los ingresos de CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT han sido reagrupadas

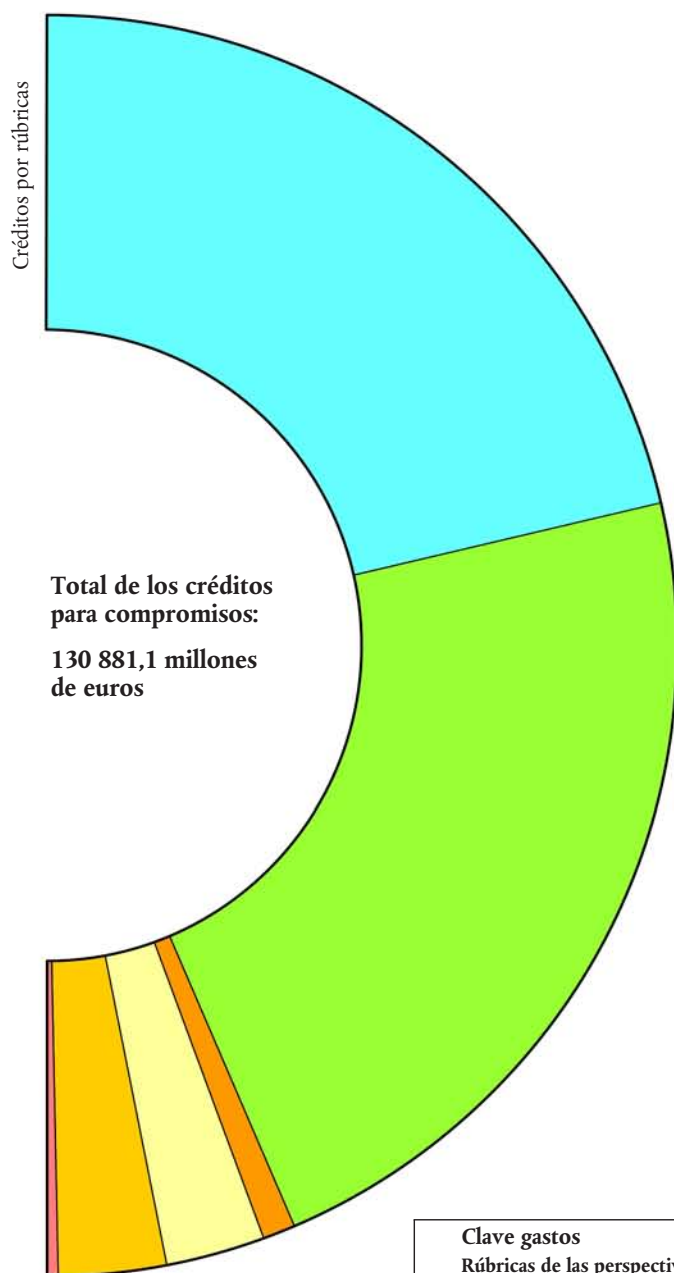
⁽²⁾ Tras presupuestos rectificativos y transferencias entre líneas presupuestarias.

⁽³⁾ Ingresos asignados, créditos reconstituidos y créditos prorrogados.

Gráfico II**Presupuesto 2007 — Créditos para compromisos**

[tras presupuestos rectificativos; para mayor información, véase el Gráfico III, columna (b)]

(millones de euros y %)

**Nota:**

El total de créditos para compromisos no está equilibrado por los ingresos presupuestarios de 2007, ya que los créditos de compromiso también incluyen los importes que se han de financiar con los ingresos presupuestarios de ejercicios subsiguientes.

Clave gastos**Rúbricas de las perspectivas financieras**

1. Desarrollo sostenible	56 060,3	(42,8 %)
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	58 399,1	(44,6 %)
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 543,8	(1,2 %)
4. La UE como socio global	7 142,3	(5,5 %)
5. Administración	7 291,0	(5,6 %)
6. Compensaciones	444,6	(0,3 %)

Gráfico III

Créditos para compromisos disponibles en 2007 y su utilización

(millones de euros y %)

Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2007 y rúbricas del marco financiero	Marco financiero	Créditos definitivos		Utilización de los créditos					
		Importe (1)	Porc. (%)	Compromisos contraídos	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2008 (2)	Porc. (%)	Anulaciones	Porc. (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
<i>Nomenclatura presupuestaria</i>									
I Parlamento (S. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Consejo (S. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Comisión (S. III) (3)		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Asuntos económicos y financieros (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Empresa (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Competencia (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Empleo y asuntos sociales (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Agricultura y desarrollo rural (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energía y transportes (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Medio ambiente (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Investigación (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Investigación directa (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Pesca y asuntos marítimos (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Mercado interior (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Política regional (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Fiscalidad y unión aduanera (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Educación y cultura (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Comunicación (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Sanidad y protección de los consumidores (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Relaciones exteriores (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Comercio (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Ampliación (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Ayuda humanitaria (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Lucha contra el fraude (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Administración (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Presupuestos (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Auditoría (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Estadísticas (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Pensiones (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Servicios lingüísticos (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Reservas (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Tribunal de Justicia (S. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Tribunal de Cuentas (S. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Comité Económico y Social (S. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Comité de las Regiones (S. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Total general de los créditos para compromisos	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Marco financiero (4)</i>									
1 Desarrollo sostenible	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Conservación y gestión de los recursos naturales	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 La UE como socio global	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Administración	7 039,0 (5)	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Compensaciones	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Total general de los créditos para compromisos	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Total general de los créditos para pagos	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior. En consecuencia, en algunas rúbricas de las perspectivas financieras, el límite previsto es superado por los créditos disponibles.

(2) Incluidos los créditos correspondientes a ingresos asignados o asimilados.

(3) Para la sección III (Comisión), los títulos (T) corresponden a las actividades/ámbitos políticos definidos por la institución para la aplicación de la presupuestación por actividades (PA).

(4) Los límites máximos de las rúbricas del marco financiero incluyen el ajuste previsto en el apartado 48 del Acuerdo interinstitucional de 2006.

(5) El Acuerdo interinstitucional de 2006 expone en su anexo que los importes bajo el límite máximo de esta rúbrica se presentan al margen de las contribuciones del personal al régimen de pensiones, hasta un máximo de 500 millones de euros a precios de 2004 para el período 2007-2013. En 2007, esta reducción ascendía a 75,8 millones de euros.

Gráfico IV

Créditos para pagos disponibles en 2007 y su utilización

(millones de euros y %)

Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2007 y rúbricas del marco financiero		Utilización de los créditos					
		Créditos definitivos (1)					
			Pagos efectuados en 2007	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2008	Porcen. (%)	Anulaciones
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)
							(d)/(a)
<i>Nomenclatura presupuestaria</i>							
I	Parlamento (S. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6
II	Consejo (S. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8
III	Comisión (S. III) (2)	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7
III.1	Asuntos económicos y financieros (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6
III.2	Empresa (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3
III.3	Competencia (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1
III.4	Empleo y asuntos sociales (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0
III.5	Agricultura y desarrollo rural (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1
III.6	Energía y transportes (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7
III.7	Medio ambiente (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1
III.8	Investigación (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0
III.9	Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0
III.10	Investigación directa (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4
III.11	Pesca y asuntos marítimos (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0
III.12	Mercado interior (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9
III.13	Política regional (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8
III.14	Fiscalidad y unión aduanera (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3
III.15	Educación y cultura (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3
III.16	Comunicación (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5
III.17	Sanidad y protección de los consumidores (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1
III.18	Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1
III.19	Relaciones exteriores (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0
III.20	Comercio (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3
III.21	Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1
III.22	Ampliación (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1
III.23	Ayuda humanitaria (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7
III.24	Lucha contra el fraude (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4
III.25	Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7
III.26	Administración (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5
III.27	Presupuestos (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1
III.28	Auditoría (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8
III.29	Estadísticas (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9
III.30	Pensiones (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0
III.31	Servicios lingüísticos (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5
III.40	Reservas (T.40)	—	—	—	—	—	—
IV	Tribunal de Justicia (S. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7
V	Tribunal de Cuentas (S. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6
VI	Comité Económico y Social (S. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4
VII	Comité de las Regiones (S. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0
VIII	Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8
IX	Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1
Total general de los créditos para pagos		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8
<i>Marco financiero</i>							
1	Desarrollo sostenible	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7
2	Conservación y gestión de los recursos naturales	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6
3	Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8
4	La UE como socio global	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8
5	Administración	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0
6	Compensaciones	444,6	444,6	100,0	—	—	—
Total general de los créditos para pagos		120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8

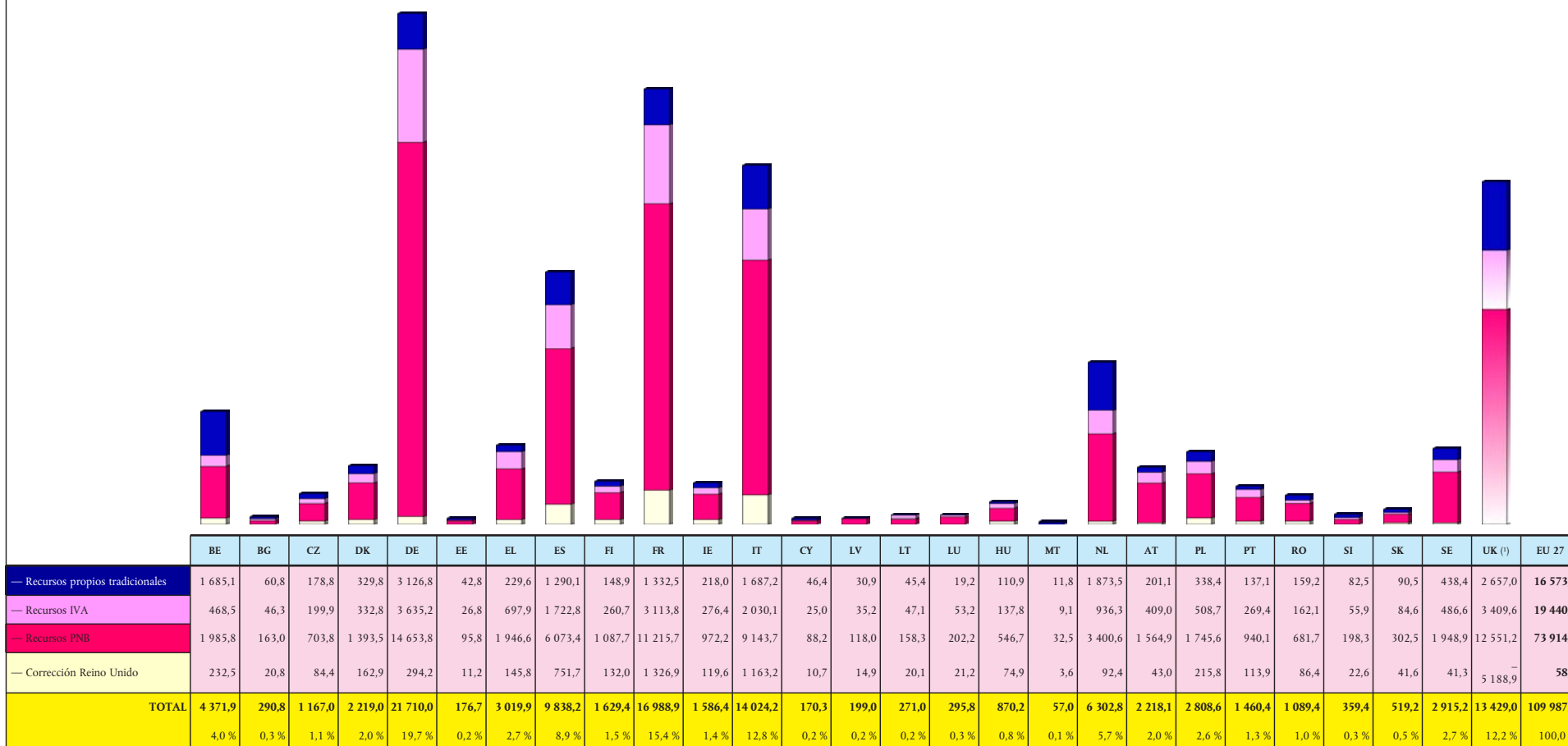
(1) Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior.

(2) Para la sección III (Comisión), los títulos (T) corresponden a las actividades/ámbitos políticos definidos por la institución para la aplicación de la presupuestación por actividades (PA).

Gráfico V
Recursos propios en 2007, por Estado miembro

Ingresos efectivos

(millones de euros y %)



⁽¹⁾ En el caso del Reino Unido, se aplica una corrección (5 188,9 millones de euros) al importe bruto de los recursos propios (18 617,8 millones de euros). La financiación de este ajuste recae en los otros EM. Esta corrección se imputó únicamente a los componentes IVA y RNB de los recursos propios brutos proporcionalmente a sus importes respectivos.

Gráfico VI

Pagos efectuados en 2007 en cada Estado miembro ⁽¹⁾

Nota: Pagos efectuados en 2007 = pagos con créditos de operaciones de 2007 más pagos con prórrogas de 2006.

Rúbricas de las perspectivas financieras

(millones de euros y %)

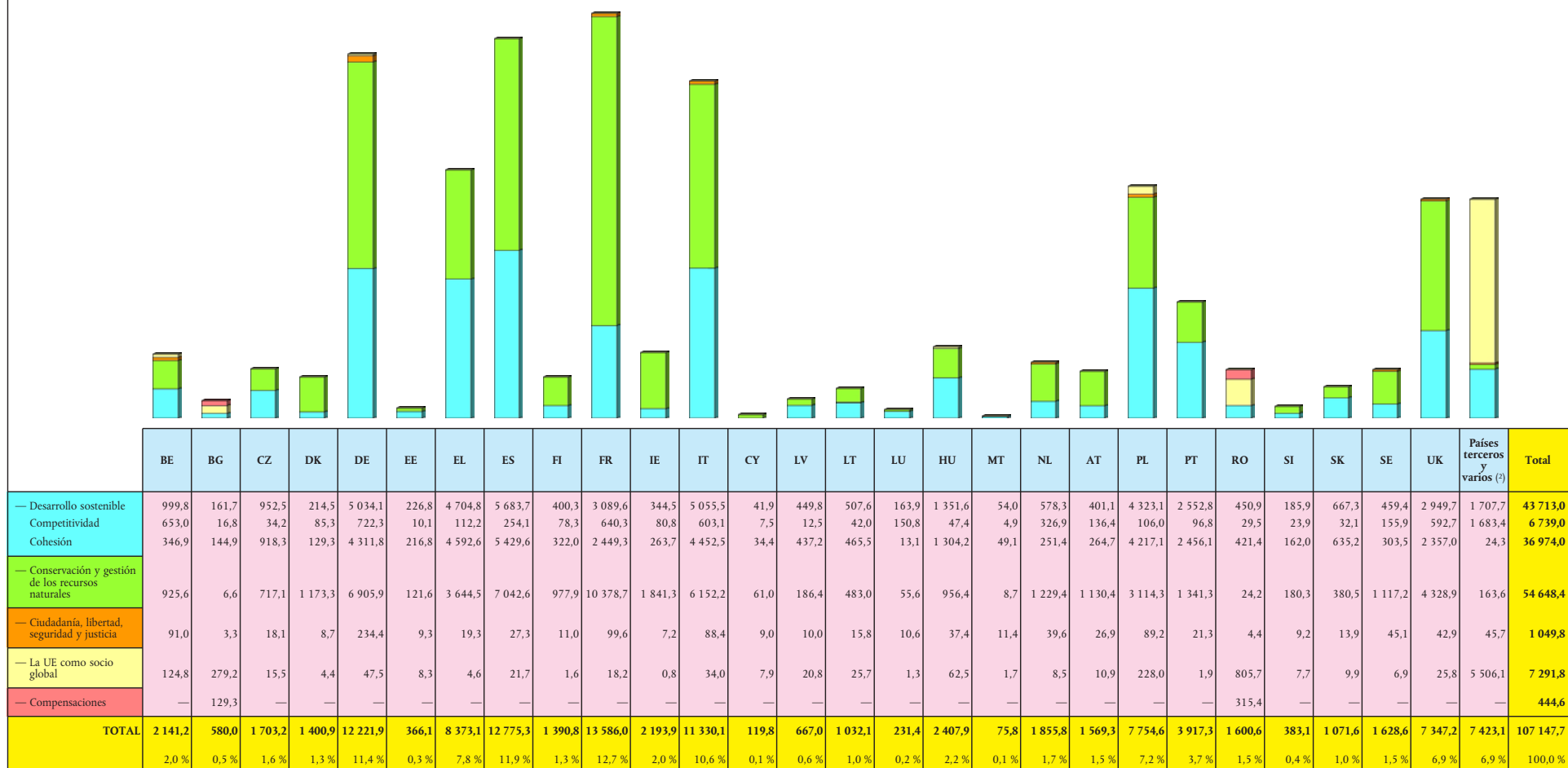
⁽¹⁾ El desglose geográfico no se realiza por pagos efectuados a los Estados miembros, sino por asignaciones de gastos de acuerdo con los datos existentes en el sistema informático de contabilidad de la Comisión ABAC.⁽²⁾ Los importes de «Países terceros y varios» engloban principalmente los gastos vinculados a proyectos llevados a cabo fuera de la Unión y a la participación de países terceros. También abarcan los gastos para los que no fue posible efectuar una distribución geográfica.

Gráfico VII

Balance consolidado

(millones de euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Activo no circulante:		
Inmovilizado intangible	44,0	37,0
Bienes inmuebles, instalaciones y equipos	4 523,0	4 586,0
Inversiones a largo plazo	1 973,0	2 157,0
Préstamos	1 806,0	2 023,0
Prefinanciación a largo plazo	14 015,0	22 425,0
Derechos de crédito a largo plazo	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Activo circulante:		
Inventarios	88,0	115,0
Inversiones a corto plazo	1 420,0	1 426,0
Prefinanciación a corto plazo	20 583,0	8 055,0
Derechos de crédito a corto plazo	12 051,0	9 796,0
Efectivo y equivalentes de efectivo	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Total activo	75 386,0	67 332,0
Pasivo no circulante:		
Prestaciones a los empleados	– 33 480,0	– 32 200,0
Provisiones a largo plazo	– 1 079,0	– 989,0
Pasivo financiero a largo plazo	– 1 574,0	– 1 862,0
Otros pasivos a largo plazo	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Pasivo circulante:		
Provisiones a corto plazo	– 369,0	– 379,0
Pasivo financiero a corto plazo	– 135,0	– 20,0
Cuentas a pagar	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Total pasivo	– 134 006,0	– 131 550,0
Activo neto	– 58 620,0	– 64 218,0
Reservas	2 806,0	2 855,0
Importes que deben desembolsar los Estados miembros		
Prestaciones a los empleados (a largo plazo)	– 33 480,0	– 32 200,0
Otros importes	– 27 946,0	– 34 873,0
Activo neto	– 58 620,0	– 64 218,0

Gráfico VIII
Cuenta consolidada de resultado económico

(millones de euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Ingresos de explotación		
Recursos propios e ingresos por contribuciones	112 084	105 118
Otros ingresos de explotación	9 080	8 368
	121 164	113 486
Gastos de explotación		
Gastos administrativos	- 7 120	- 6 619
Gastos de explotación	- 104 682	- 106 803
	- 111 802	- 113 422
Excedente de actividades de explotación	9 362	64
Ingresos financieros	674	621
Gastos financieros	- 354	- 331
Variaciones del pasivo por prestaciones a empleados	- 2 207	108
Cuota correspondiente del excedente (déficit) neto asociados y empresas conjuntas	- 13	- 265
Resultado económico del ejercicio	7 462	197

ANEXO II

Lista de Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas desde el último Informe Anual:

- Informe Especial n° 6/2007 sobre la eficacia de la asistencia técnica en el contexto del desarrollo de capacidades
- Informe Especial n° 7/2007 sobre los sistemas de control, inspección y sanción relativos a las normas de conservación de los recursos pesqueros comunitarios
- Informe Especial n° 8/2007 sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido
- Informe Especial n° 9/2007 «La evaluación de los programas marco de investigación y de desarrollo tecnológico (IDT) de la UE — ¿Podría mejorarse el enfoque de la Comisión?»
- Informe Especial n° 1/2008 sobre los procesos de tramitación y de evaluación de los grandes proyectos de inversión de los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006
- Informe Especial n° 2/2008 sobre la Información arancelaria vinculante (IAV)
- Informe Especial n° 3/2008 — El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: ¿En qué medida es rápido, eficaz y flexible?
- Informe Especial n° 4/2008 sobre la aplicación de las cuotas lecheras en los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004
- Informe Especial n° 5/2008 — Agencias de la Unión: obtener resultados
- Informe Especial n° 6/2008 sobre la ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch
- Informe Especial n° 7/2008 — El programa de Energía Inteligente para Europa 2003-2006

Estos informes pueden consultarse o descargarse en el sitio web del Tribunal de Cuentas Europeo:
www.eca.europa.eu

También puede obtenerse gratuitamente en versión papel y CD-ROM, previa petición al Tribunal de Cuentas:

Tribunal de Cuentas Europeo
Unidad Comunicación e informes
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
Tel.: + (352) 4398-1
Correo electrónico: euraud@eca.europa.eu

o rellenando una orden de pedido electrónico en EU-Bookshop.

IV

*(Informaciones)*INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 248, apartados 1 y 4, del Tratado CE, en los artículos 129 y 143 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1525/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, y en los artículos 139 y 156 Reglamento (CE, Euratom) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo,

**el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, en su reunión de los días
24 y 25 de septiembre de 2008, ha aprobado sus**

**INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2007**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, ha sido transmitido a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
FINANCIADAS POR LOS SÉPTIMO,
OCTAVO Y NOVENO FONDOS EUROPEOS
DE DESARROLLO (FED)

(2008/C 286/02)

**Informe Anual sobre las actividades financiadas por los séptimo,
octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo (FED)**

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	1-5
Capítulo I — Ejecución de los séptimo, octavo y noveno FED	6-13
Ejecución financiera	6-11
Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los FED	12-13
Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas relativa a los FED	14-56
Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas relativa a los séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo (FED) del ejercicio 2007	I-XI
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	14-50
Alcance y naturaleza de la fiscalización	14-15
Fiabilidad de las cuentas	16-18
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	19-50
Conclusiones y recomendaciones	51-56

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

1. Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) tienen su origen en convenios o acuerdos internacionales ⁽¹⁾ entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y una serie de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP), por otra, así como en decisiones del Consejo relativas a la asociación de países y territorios de ultramar (PTU).

1.-5. El FED es efectivamente el principal instrumento de ayuda al desarrollo de la Unión Europea para los países ACP. La Comisión, que comparte la opinión del Tribunal en muchos puntos, desea llamar la atención sobre los elevados riesgos vinculados a la gestión del Fondo, habida cuenta de:

- el importante volumen ejecutado,
- la debilidad de las administraciones de algunos países socios,
- los numerosos problemas, incluidas las importantes debilidades de gobernanza, existentes en la mayoría de los países beneficiarios.

Habida cuenta de estos elementos, la Comisión ha establecido una estrategia de control en distintos niveles que incluye el recurso a supervisores y auditores, controles por las autoridades contratantes y también directamente por las delegaciones y los servicios centrales de la Comisión.

Esta estrategia de control debe tener en cuenta, evidentemente, una evaluación del riesgo y también de la relación coste-beneficio. La Comisión considera que las disposiciones que ha adoptado son eficaces y responden a los criterios establecidos. En función de las observaciones del Tribunal, pero basándose también en su propia experiencia, la Comisión ha afinado esta estrategia durante los últimos años y seguirá haciéndolo en el futuro.

Conviene leer el informe del Tribunal a la luz del entorno en el que la Comisión se ve obligada a trabajar y tener en cuenta el riesgo inherente a este tipo de actividades.

2. La Comisión es responsable y está encargada de la gestión de la mayor parte de los gastos del FED. Desde el 1 de abril de 2003, el Banco Europeo de Inversiones ⁽²⁾ (BEI) es el único responsable de la gestión del mecanismo de inversión del FED, que no está sujeto a la declaración de fiabilidad del Tribunal ni al procedimiento de aprobación de la gestión por el Parlamento Europeo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ El Convenio de Yaundé I se remonta a 1964. El acuerdo más reciente, el de Cotonú, data de 23 de junio de 2000 y se revisó en Luxemburgo el 25 de junio de 2005.

⁽²⁾ En el marco del noveno FED, la dotación inicial ascendía a 13 800 millones de euros, de los cuales 2 200 millones de euros se gestionan bajo la responsabilidad del BEI.

⁽³⁾ Véanse los artículos 96, 103 y 112 del Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED (DO L 83 de 1.4.2003, p. 1). En su Dictamen n° 12/2002 sobre esta propuesta de reglamento (DO C 12 de 17.1.2003), el Tribunal había hecho hincapié en que las disposiciones citadas reducían el alcance de las competencias de aprobación de la gestión conferidas al Parlamento Europeo.

⁽⁴⁾ Con respecto a las operaciones cuya gestión garantiza el BEI, el Tribunal ejercerá sus competencias de control conforme al Acuerdo Tripartito que ha suscrito con el BEI y la Comisión (artículo 112 del anteriormente mencionado Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3. Una vez finalizada la fase de programación, los recursos del FED se movilizan en dos etapas. A petición del país ACP, la Comisión toma la decisión de financiación (contabilizada como compromiso financiero). En la segunda etapa, la Comisión y el país ACP definen las condiciones de ejecución de las decisiones por el ordenador de pagos nacional del país de que se trate, en el marco de convenios de financiación, o bien por la Comisión directamente. Dicho ordenador celebra contratos (contabilizados como compromisos jurídicos individuales) y autoriza los pagos que serán controlados y ejecutados por la Comisión.

4. El apoyo presupuestario no se rige por este sistema de gestión. Los convenios de financiación constituyen compromisos jurídicos y dan lugar a pagos sin necesidad de concluir compromisos jurídicos individuales. Tras comprobar que se cumplen las condiciones del Acuerdo de Cotonú y del convenio de financiación, la Comisión procede a una primera transferencia de fondos destinados a los presupuestos de los países beneficiarios. Una vez transferidos, dichos fondos se fusionan con los presupuestos de los países ACP, y su utilización y control se rigen por la normativa y los procedimientos de los países beneficiarios. La Comisión, junto con otros donantes internacionales principales, evalúa las mejoras aportadas a la gestión de las finanzas públicas en estos países y los resultados en términos de reducción de la pobreza. Antes de proceder al pago de los tramos siguientes, esta institución se asegura del cumplimiento de las condiciones definidas en el convenio de financiación.

5. En la Comisión, la Oficina de Cooperación EuropeAid (en lo sucesivo denominada «EuropeAid») se encarga de la gestión de la mayor parte de programas del FED. Una pequeña parte de los proyectos del FED ⁽⁵⁾ concierne a la ayuda humanitaria y su gestión compete a la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO).

CAPÍTULO I — EJECUCIÓN DE LOS SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO FED

Ejecución financiera

6. A raíz del cierre del sexto FED en 2006, el séptimo, octavo y noveno FED se ejecutaron simultáneamente en 2007. El cierre del séptimo FED se prevé en 2008.

7. El total de las contribuciones aportadas en 2007 por los Estados miembros ascendía a 2 679 millones de euros, incluidos los 39 millones de euros de contribuciones voluntarias al Fondo de Paz para África en el marco de la cooperación intra-ACP ⁽⁶⁾. Durante el ejercicio, la Comisión comenzó a solicitar las contribuciones del noveno FED, ya que las contribuciones debidas en el marco del octavo FED se habían agotado por completo.

6.-8. De acuerdo con las declaraciones de Monterrey y París, la Comisión prosiguió en 2007 sus esfuerzos para incrementar la ayuda y aumentar su eficacia. El año 2007, al igual que 2006, fue muy favorable para la ejecución de los FED, puesto que registró, de nuevo, niveles récord de ejecución de los contratos y pagos, una reducción importante de los compromisos antiguos y en suspenso y la realización de progresos en la vía del cierre final del séptimo FED. El objetivo a finales de 2007 consistía en comprometer el conjunto de los créditos del noveno FED, lo que se ha traducido en la ejecución de 15,900 millones EUR durante el período 2003-2007, que representa el 100 % de los fondos del noveno FED. Eso supone el importe más elevado de la historia de los FED.

⁽⁵⁾ Estos proyectos representan el 0,8 % de los pagos de 2007.

⁽⁶⁾ Decisión n° 2/2007 del Consejo de Ministros ACP-CE de 25 de mayo de 2007 (DO L 175 de 5.7.2007, p. 35).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8. El décimo FED se comprometerá durante el período entre 2008 y 2013, previéndose ayudas comunitarias a los países ACP por un importe de 21 966 millones de euros, lo que representa un incremento del 62 % con respecto a las dotaciones financieras del noveno FED.

9. Los **cuadros 1 y 2** muestran el uso acumulativo de los recursos del FED gestionados por la Comisión y la ejecución financiera. En los **gráficos I y II** figuran los recursos y las decisiones de carácter acumulativo por sector de intervención. En mayo de 2005, el Consejo adoptó la decisión en virtud de la cual los fondos del noveno FED debían comprometerse antes del 31 de diciembre de 2007 ⁽⁷⁾. En consonancia con la denominada «cláusula de caducidad», prácticamente todos los fondos del noveno FED se habían comprometido antes de esa fecha. Ello se logró gracias al incremento significativo, de un 16,7 %, de los compromisos globales, que ascendieron a 3 172 millones de euros. Los pagos netos aumentaron en un 4,1 % y alcanzaron 2 874 millones de euros, cantidad ligeramente inferior al objetivo inicial debido a las limitaciones de flujos de tesorería al final del ejercicio.

10. Como resultado de ello, los pagos pendientes pasaron de 10 281 millones de euros al final de 2006 a 10 579 millones de euros al final de 2007. Del total de pagos pendientes, 903 millones de euros corresponden a fondos comprometidos desde hace más de cinco años. Sin embargo, los compromisos globales que no habían sido objeto de compromisos jurídicos individuales ni de pagos en los dos últimos años disminuyeron de forma significativa, pasando a 100 millones de euros al final del ejercicio. El porcentaje de ejecución, medido considerando la relación entre los fondos totales no utilizados y los pagos anuales, permaneció estable a 3,7 años.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a la calidad, la Comisión estableció en 2006 una cobertura total mediante el grupo de apoyo a la calidad del conjunto de propuestas de financiación FED en las fases de definición y evaluación; práctica que también se aplicó en 2007.

La Comisión proseguirá sus esfuerzos con el fin de mejorar aún más la ejecución del FED y seguirá garantizando el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en este marco.

Los 21 966 millones EUR de asignación del décimo FED [créditos operativos para los países ACP, excluidos los países y territorios de ultramar (PTU)] cubren un período de 6 años, frente a un período de 5 años cubierto por el noveno FED (importe inicial, sin tener en cuenta la transferencia de 13 500 millones EUR de los saldos de los FED anteriores -véase el punto 9-). Para poder establecer una comparación, los fondos deberían anualizarse, en cuyo caso se reduciría el aumento nominal al 35,6 %.

9. *Esta es la primera vez que se ha comprometido un FED entero antes de la entrada en vigor del siguiente FED. Cuando el noveno FED entró en vigor en abril de 2003, casi 2 000 millones EUR del octavo FED seguían sin estar comprometidos.*

10. *Los resultados de la Comisión fueron excepcionales en 2007, los pagos experimentaron un aumento significativo del 12 %, los compromisos un 9 % y el aumento del «saldo pendiente de liquidación» pudo limitarse al 2,8 %.*

El índice de ejecución de 3,7 años corresponde a la duración media de ejecución de los proyectos.

⁽⁷⁾ Decisión 2005/446/CE de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo (DO L 156 de 18.6.2005, p. 19).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

11. El sector de las infraestructuras sociales, que engloba la enseñanza, sanidad, agua y saneamiento básico, constituyó el principal beneficiario de las ayudas comunitarias con 852 millones de euros (31 % de los pagos totales) en 2007, seguido por el sector del transporte, las comunicaciones y la energía con 799 millones de euros (28 %). Los pagos totales efectuados en el ámbito de la ayuda en especie y la ayuda general al programa, incluidas la ayuda y la seguridad alimentarias equivalían a 557 millones de euros, de los cuales 455 millones de euros (16 % de los pagos totales) se habían utilizado mediante los programas de apoyo presupuestario general. La ejecución de la ayuda seguía implicando una estrecha cooperación con las organizaciones de las Naciones Unidas y el Banco Mundial (306,5 millones de euros, es decir, el 10,7 % de los pagos).

Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los FED

12. El Reglamento financiero aplicable al noveno FED ⁽⁸⁾ obliga a la Comisión a presentar anualmente un informe sobre la gestión financiera de los FED. El Tribunal examinó dicho informe para determinar si describe cabalmente el logro de los objetivos, la situación financiera y los hechos destacados que han tenido una influencia significativa en las actividades del año. El examen estuvo acompañado de una verificación de la exactitud de los datos financieros presentados, así como del seguimiento de las observaciones formuladas en el pasado por el Tribunal y las recomendaciones de la autoridad de aprobación de la gestión.

13. En opinión del Tribunal, el informe sobre la gestión financiera presenta una descripción exacta del logro de los objetivos del ejercicio, de la situación financiera, así como de los hechos destacados que han tenido una influencia significativa en las actividades de 2007. Sin embargo, la síntesis del seguimiento dado por la Comisión a las observaciones del Tribunal no proporciona, en varios casos, suficiente información sobre las medidas tomadas o previstas: el Tribunal presenta su análisis de la situación en el **cuadro 4**. Además, la información facilitada por los Estados ACP con respecto a la utilización de los fondos Stabex ⁽⁹⁾ y de los saldos bancarios de las cuentas de bancos en los Estados ACP sigue adoleciendo de falta de fiabilidad debido a la complejidad de la medida y al limitado control ejercido por EuropeAid que, consciente de ello, pretendía iniciar auditorías de los fondos Stabex en todos los países ACP concernidos en 2007. No obstante, solo se llevaron a cabo auditorías en 4 de los 38 países beneficiarios.

13. La Comisión otorga la mayor importancia a las recomendaciones del Tribunal, todas las cuales han sido seguidas. La Comisión considera que, en general, se han tomado medidas satisfactorias por lo que respecta a las recomendaciones del Tribunal, pero proporcionará información más detallada en el futuro.

Aunque no lo exijan las disposiciones del artículo 212 del Cuarto Convenio de Lomé, la Comisión decidió reforzar el control de los fondos Stabex, realizando auditorías. De un total de 38 países beneficiarios, 10 no registraron ningún movimiento de esos fondos en 2007, y 14 fueron objeto de auditorías relativas a la fiabilidad de las cuentas del Stabex (8 países) o de proyectos financiados a través de fondos del Stabex (6 países).

⁽⁸⁾ Artículos 96 y 102.

⁽⁹⁾ La importancia financiera del programa Stabex decrece a medida que se suprime progresivamente la medida. Al final de 2007, aproximadamente 100 millones de euros se encontraban en cuentas de seguridad registradas en Europa bajo el único control de la Comisión, frente a 192 millones de euros al final de 2006. El objetivo de la Comisión es que estos fondos se hayan abonado antes del 31 de diciembre de 2010, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones de pago.

CAPÍTULO II — DECLARACIÓN DE FIABILIDAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS RELATIVA A LOS FED

Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas relativa a los séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo (FED) del ejercicio 2007

I. Ateniéndose a las disposiciones del artículo 248 del Tratado, el Tribunal ha examinado:

- a) las «cuentas anuales definitivas correspondientes al ejercicio 2007 de los séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo» que incluyen los estados financieros consolidados ⁽¹⁰⁾ y el estado consolidado sobre la ejecución financiera de los séptimo, octavo y noveno FED;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en el marco jurídico de los FED respecto de la parte de los recursos FED cuya ejecución financiera garantiza la Comisión ⁽¹¹⁾.

Responsabilidad de la dirección

II. En virtud de los reglamentos financieros aplicables a los séptimo, octavo y noveno FED, la dirección ⁽¹²⁾ es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas anuales definitivas de los FED y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) La responsabilidad de la dirección con respecto a las cuentas anuales definitivas de los FED abarca la concepción, la ejecución y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros exentos de inexactitudes, debidas a fraude o a error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas, a partir de las normas contables adoptadas por el contable de los FED ⁽¹³⁾, y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. La Comisión aprueba las cuentas anuales definitivas de los FED.

⁽¹⁰⁾ Los estados financieros consolidados engloban el balance financiero, el estado de resultado económico, el estado de flujos de tesorería y el cuadro de los créditos debidos a los Fondos Europeos de Desarrollo. La presente declaración de fiabilidad no incluye los estados financieros y la información proporcionados por el BEI (véase la nota 11).

⁽¹¹⁾ De conformidad con los artículos 1 y 103, apartado 3, del Reglamento Financiero aplicable al noveno FED, la declaración de fiabilidad no incluye la parte de los recursos del noveno FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

⁽¹²⁾ En el nivel de la Comisión, el término dirección se refiere a los Miembros de la institución, los ordenadores de cada delegación y subdelegación, el contable y los agentes responsables de las unidades financieras, de auditoría o de control. En el nivel de los Estados beneficiarios, la dirección incluye los ordenadores nacionales, los contables, los agentes pagadores y los agentes responsables de los organismos de ejecución.

⁽¹³⁾ Las normas contables adoptadas por el contable del FED están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*) / Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board*, IASB). Con arreglo al Reglamento financiero, la elaboración de los «estados financieros consolidados» correspondientes al ejercicio 2007 se basará en estas normas contables adoptadas por el contable del FED, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de las Comunidades, mientras que los informes consolidados sobre la ejecución de los FED seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

- b) El modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución de los FED. En el caso de una gestión directa centralizada, los servicios de la Comisión asumen las competencias de ejecución. Cuando la gestión es descentralizada, dichas competencias son delegadas a los países terceros y si se trata de una gestión indirecta centralizada, a otros organismos. En el caso de gestión conjunta, las competencias se reparten entre la Comisión y organizaciones internacionales. Las competencias de ejecución deben ajustarse al principio de buena gestión financiera, lo que implica concebir, realizar y mantener un control interno eficaz y eficiente, incluyendo una supervisión y unas medidas adecuadas que permitan evitar las irregularidades y el fraude y, si es preciso, procedimientos jurídicos destinados a la recuperación de los fondos abonados o empleados de forma indebida. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED.

Responsabilidad del auditor

III. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas, y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de conformidad con las normas de auditoría internacionales y los códigos éticos de la IFAC y la Intosai, siempre que resultaran aplicables al contexto de los FED. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales definitivas de los FED se hallan exentas de errores importantes y de que las operaciones subyacentes son, globalmente, legales y regulares.

IV. En el contexto descrito en el apartado III, una fiscalización implica la realización de procedimientos destinados a conseguir pruebas de auditoría sobre los importes y los desgloses que figuran en las cuentas definitivas consolidadas, y acerca de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de los procedimientos depende del juicio profesional del auditor, en particular de la evaluación de los riesgos de errores importantes de dichas cuentas y, en el caso de las operaciones subyacentes, del riesgo de incumplimiento significativo de los requisitos previstos en el marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error. Al proceder a la evaluación de tales riesgos, el auditor examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas definitivas consolidadas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados con arreglo a las circunstancias. En el mismo contexto, la fiscalización incluye también la apreciación del carácter adecuado de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas definitivas consolidadas y los informes anuales de actividad.

V. El Tribunal considera que se han obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo de su declaración de fiabilidad.

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VI. El Tribunal opina que las cuentas anuales definitivas del séptimo, octavo y noveno FED presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED a 31 de diciembre de 2007, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

VII. Sin emitir reservas en cuanto a la opinión expresada en el apartado VI, el Tribunal hace hincapié en el hecho de que la Comisión no ha demostrado la validez de las previsiones aplicadas para estimar la provisión correspondiente a los gastos realizados y que pueden dar lugar a una infraestimación de los gastos devengados, así como a una sobrevaloración del importe de las garantías que figuran en las notas a los estados financieros.

Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

VIII. El Tribunal opina que, con excepción de los efectos de la cuestión descrita en el apartado IX, las operaciones subyacentes a los ingresos y compromisos del ejercicio son, globalmente, legales y regulares.

IX. La fiscalización del Tribunal reveló una incidencia significativa de errores que afectan a las operaciones subyacentes a los pagos.

X. Sin poner en duda la opinión expresada en el apartado VIII, el Tribunal hace hincapié en el elevado riesgo fiduciario relativo al apoyo presupuestario a raíz de la «interpretación dinámica» de la Comisión de los criterios de admisibilidad, que no contempla que los países deban alcanzar un nivel mínimo de gestión creíble de las finanzas públicas antes de prestarse apoyo presupuestario.

XI. El Tribunal hace constar las mejoras introducidas por la Comisión en sus sistemas de control y supervisión, aunque destaca la necesidad de continuar realizando esfuerzos para aclarar ciertos elementos importantes de la estrategia general de control y mejorar la concepción o ejecución de ciertos sistemas.

18 de septiembre de 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad***Alcance y naturaleza de la fiscalización***

14. El trabajo llevado a cabo en relación con la fiabilidad de las cuentas de los FED tiene por finalidad obtener suficientes pruebas apropiadas para determinar en qué medida todos los ingresos, gastos, el activo y el pasivo han sido contabilizados adecuadamente y si las cuentas anuales reflejan fielmente la situación financiera al final del ejercicio. Las observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas, que figuran en los apartados VI y VII de la declaración de fiabilidad, se basan en una fiscalización de los estados financieros consolidados ⁽¹⁴⁾ y de los estados consolidados sobre la ejecución financiera de los séptimo, octavo y noveno FED ⁽¹⁵⁾. La fiscalización englobaba una serie de procedimientos de auditoría con el objeto de examinar, mediante muestreo, pruebas relativas a los importes y a los datos presentados y también una evaluación de los principios contables aplicados, de las principales estimaciones efectuadas por los gestores y de la presentación general de las cuentas consolidadas.

15. Las observaciones relativas a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, que figuran en los apartados VIII a XI de la declaración de fiabilidad, se basan en:

- a) la evaluación de los sistemas de control y supervisión en los servicios centrales de EuropeAid y en 5 delegaciones (Ghana, Guinea-Bissau, Níger, Madagascar y Sudán) que abarcaban un total de 6 países;
- b) la auditoría, en cada una de las delegaciones controladas, de una muestra de operaciones seleccionadas con métodos estadísticos que englobaban todos los ámbitos salvo el apoyo presupuestario. Se examinó un total de 90 pagos y 15 compromisos jurídicos individuales;
- c) en el caso del apoyo presupuestario, el examen de 30 pagos y de 15 compromisos financieros seleccionados con métodos estadísticos. Esta selección representa el 46,0 % y el 62,1 % del total de pagos de apoyo presupuestario y de los compromisos financieros respectivamente. El examen consistió en una comprobación de los documentos y, en el caso de 8 pagos, un análisis suplementario en 4 de los países visitados (Ghana, Guinea-Bissau, Níger y Madagascar);
- d) la comprobación de 30 pagos seleccionados con métodos estadísticos autorizados por los servicios centrales de EuropeAid;

⁽¹⁴⁾ Véase el artículo 100 del Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED: los estados financieros incluirán el balance financiero, el estado de resultado económico, el estado de flujos de tesorería y el cuadro de los créditos debidos al FED.

⁽¹⁵⁾ Véase el artículo 101 del Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno FED: los estados sobre la ejecución financiera incluirán los cuadros que describan las dotaciones, los compromisos y los pagos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- e) el examen de 30 operaciones seleccionadas con métodos estadísticos que ya habían sido sujetas a controles *ex post* por los servicios centrales de EuropeAid;
- f) la auditoría de 30 compromisos financieros seleccionados con métodos estadísticos;
- g) la comprobación del informe anual de actividad y de la declaración del director general de EuropeAid, así como de su proceso de elaboración.

Fiabilidad de las cuentas

16. Como ya observó el Tribunal en su informe anual sobre el FED relativo al ejercicio 2006 ⁽¹⁶⁾, el sistema contable utilizado para el FED no reúne todas las condiciones necesarias para presentar la información económica de forma eficiente y eficaz con arreglo al principio de la contabilidad de ejercicio. Por consiguiente, la transformación de datos basados en una contabilidad de caja en unas cuentas anuales establecidas conforme al principio de la contabilidad de ejercicio en el caso del FED debe realizarse en gran medida manualmente, lo que potencia el riesgo de error. A ello se añade que el impacto financiero de las variaciones de tipos de cambio de monedas extranjeras no pueden individualizarse en el sistema contable ni extraerse manualmente ⁽¹⁷⁾. La integración del FED en el sistema contable ya utilizado por la Comisión para presentar los gastos presupuestarios estaba inicialmente previsto en 2006 pero, debido a dificultades técnicas, se ha aplazado en diversas ocasiones y ahora se prevé para principios de 2009.

17. Las cuentas anuales abarcan una provisión correspondiente a los gastos realizados durante el período de referencia, pero de los cuales no se había recibido ninguna factura al final del ejercicio. El importe de esta provisión se estima estadísticamente a partir de varios supuestos y asciende a 2 087 millones de euros, o el 83 % del pasivo total. Como ya observó el Tribunal en su informe anual sobre el FED relativo al ejercicio 2006 ⁽¹⁸⁾, la Comisión no ha demostrado la validez del supuesto relativo al carácter lineal de los gastos de los proyectos. El análisis del Tribunal ⁽¹⁹⁾ indica que el método utilizado por EuropeAid puede dar lugar a una infraestimación de los gastos devengados. Sin embargo, no resulta posible cuantificar la incidencia en el balance consolidado al final de 2007.

16. La introducción del nuevo plan contable a partir de 2009 solucionará las limitaciones actuales. El tratamiento manual está sujeto a controles rigurosos a fin de reducir riesgos. El actual sistema contable del FED no prevé la identificación del impacto financiero de las variaciones de los tipos de cambio, pero aun así el resultado neto para el ejercicio presupuestario 2007 incluye los beneficios y pérdidas debidos a las diferencias del tipo de cambio.

Por otra parte, solamente el 9 % de los pagos se ejecutan en monedas sujetas a fluctuaciones del tipo de cambio. Por tanto, la Comisión no considera que estas potenciales diferencias de cambio sean relevantes en relación con la totalidad de las cuentas.

17. En 2007, la Comisión ha afinado y mejorado su enfoque del cálculo de la provisión aplicando un índice de ejecución específico para cada tipo de contrato (subvenciones, obras, servicios y suministros).

Un análisis individual de cada contrato (hay cerca de 8 000 contratos en curso) generaría una carga de trabajo desproporcionada en relación al enfoque matemático utilizado actualmente. La Comisión prevé lanzar un estudio con el fin de reforzar los criterios utilizados en este enfoque.

⁽¹⁶⁾ Apartado 15 (DO C 259 de 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ Su presentación se prevé en la norma IPSAS 4 — Los efectos de las variaciones en el tipo de cambio de monedas extranjeras.

⁽¹⁸⁾ Apartado 17.

⁽¹⁹⁾ Dado que al final de 2007 no se disponía de información suficiente sobre la situación, el Tribunal examinó la validez del método comprobando la provisión a 31 de diciembre de 2006 para una muestra de 60 contratos individuales seleccionados con métodos estadísticos y que correspondían a 18 proyectos de 13 países ACP.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

18. El importe de las garantías presentadas en la nota 1.4 a los estados financieros era de 1 004 millones de euros al final de 2007. El Tribunal constató que este importe está sobrestimado en un 4,1 %.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes**Pruebas de confirmación de las operaciones*****Compromisos correspondientes a los proyectos***

19. El Acuerdo de Cotonú ⁽²⁰⁾ dispone que los convenios de financiación entre la Comisión y el país o los países ACP correspondientes se concluirán dentro de los sesenta días siguientes a la decisión de la Comisión. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que un número significativo de convenios (8 de las 30 decisiones de la Comisión examinadas) no fueron firmados por el país beneficiario dentro de ese plazo.

20. Se detectaron errores frecuentes (5 errores que afectan a 4 de los 15 compromisos jurídicos individuales controlados) en relación con las garantías bancarias exigidas por la reglamentación para avalar las licitaciones y los contratos. En el caso de un compromiso jurídico individual, se permitió una excepción a las normas sobre licitaciones públicas pese a que no se hubiese cumplido la condición jurídica a este respecto.

Pagos correspondientes a los proyectos

21. En 2 de los 11 pagos a organizaciones de las Naciones Unidas seleccionadas no resultó posible controlar exhaustivamente la legalidad y la regularidad dado que las organizaciones en cuestión ⁽²¹⁾ no facilitaron al Tribunal la documentación subyacente. Por lo tanto, el Tribunal no puede inferir una conclusión sobre la legalidad y la regularidad de estas operaciones. Además, hace hincapié en el hecho de que la fiscalización de las demás operaciones de las Naciones Unidas se vio dificultada por la inadecuada cooperación de sus organizaciones y solo la oportuna intervención de la Comisión permitió finalmente su realización.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

18. A lo largo de 2007, la Comisión realizó esfuerzos importantes con el fin de reforzar la calidad de la información registrada en el sistema contable. Al cierre anual de las cuentas, se efectuaron comprobaciones adicionales y correcciones para el establecimiento de las cuentas anuales. Por consiguiente, el impacto en las cuentas anuales sigue siendo muy limitado y no se considera significativo.

19. La Comisión y los países beneficiarios no han infringido la norma de los 60 días prevista por el acuerdo de Cotonú, dado que esta se refiere al establecimiento y no a la firma de los convenios de financiación. La fecha límite para la firma de los convenios de financiación se fija en el 31 de diciembre del año $n + 1$, siendo n el año en el cual se ha adoptado el compromiso financiero de la Comisión (artículo 54, apartado 2, del Reglamento financiero aplicable al noveno FED). Mediante una práctica diligente, la Comisión no solamente establece, sino que firma también la práctica totalidad de los convenios de financiación en el plazo de 60 días tras su decisión.

20. La Comisión considera que el riesgo financiero es nulo puesto que no se efectúa ningún pago antes de la recepción de la garantía bancaria.

Por lo que se refiere a la excepción, la Comisión considera que se justifica por motivos de urgencia.

21. La Comisión apoya plenamente la petición del Tribunal de obtener de las organizaciones de la ONU las pruebas necesarias, y este principio está claramente establecido en el Acuerdo marco administrativo y financiero. Tan pronto como fue informada por el Tribunal de las dificultades encontradas a este respecto, la Comisión se puso en contacto con sus homólogos en la ONU a fin de encontrar una solución y garantizar que el Tribunal recibiera la información requerida.

⁽²⁰⁾ Artículo 17, apartado 2, del anexo IV.

⁽²¹⁾ El Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

22. La fiscalización por el Tribunal de los pagos autorizados por las delegaciones y los servicios centrales de EuropeAid reveló una incidencia significativa de errores (27 errores que afectan a 24 de las 120 operaciones examinadas) que influyen en el importe de las operaciones subyacentes verificadas. La mayor parte de estos errores son importantes ⁽²²⁾ y se refieren principalmente a:

- el carácter subvencionable de los gastos, como la realización de pagos fuera del período permitido, el abono del IVA, pagos que sobrepasan el presupuesto permitido y el abono de los tipos de gastos no previstos en el contrato (17 errores que afectan a 15 de las 120 operaciones examinadas),
- la liquidación de prefinanciaciones aunque todavía no se hubiesen efectuado gastos (seis errores que afectan a 6 de las 120 operaciones examinadas),
- el desembolso de importes incorrectos debido a errores de cálculo, el pago de importes declarados que no correspondían a la realidad y el incumplimiento de requisitos técnicos en las obras (tres errores que afectan a 3 de las 120 operaciones examinadas).

23. Los ordenadores de pagos habrían debido evitar o detectar y corregir la mayor parte de los errores antes de autorizar las liquidaciones de prefinanciaciones o pagos. Otros errores se derivan de la inadecuación de los controles llevados a cabo por los supervisores o los auditores, lo cual indica la existencia de insuficiencias en los sistemas de control y supervisión (véanse los apartados 32 a 47). Aunque las auditorías programadas por la Comisión podrían detectar y corregir algunos errores, la incidencia de errores residuales continuará probablemente siendo significativa (véase el apartado 39).

24. La fiscalización del Tribunal reveló asimismo otros errores recurrentes que han podido influir en el importe de las operaciones subyacentes, sobre todo en relación con las garantías bancarias exigidas por la reglamentación y las obligaciones vinculadas a la licitación y contractuales (16 errores que afectan a 15 de las 120 operaciones examinadas). También se han detectado errores que no influyen en el importe de las operaciones subyacentes, como pagos prematuros, la falta de visibilidad otorgada a la ayuda financiera del FED o gastos asignados a un presupuesto-programa equivocado (6 errores que afectan a 6 de las 120 operaciones examinadas).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

22. El sistema de control establecido por la Comisión para verificar la legalidad y la regularidad de los gastos se basa en los trabajos de auditores externos y de supervisores, así como en controles internos. La Comisión reconoce que este sistema entraña un cierto riesgo de error residual. No obstante, habida cuenta de la imposibilidad de realizar una verificación íntegra de las transacciones a la vista de los costes que suponen tales medidas de control, la Comisión seguirá mejorando su sistema basándose en una relación coste-eficacia que proporcione una fiabilidad razonable.

23. La mayoría de los casos observados se refieren bien a los pagos efectuados sobre la base de un informe de auditoría y a las liquidaciones efectuadas por el promotor, bien a las liquidaciones de anticipos susceptibles de corregirse posteriormente.

24. Dos casos se refieren a prolongaciones de garantías que cubren contratos en fase final de ejecución. Por tanto, el riesgo residual era nulo. En todos los demás casos, se proporcionaron garantías después de la firma del contrato, sin embargo no se efectuó ningún pago antes de la recepción de las garantías. Por tanto, no hay riesgo financiero alguno.

La Comisión publicó en abril de 2008 un manual sobre la visibilidad de la UE en las acciones exteriores.

⁽²²⁾ Para el Tribunal, los errores se consideran «importantes» si su porcentaje sobrepasa el 2 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos correspondientes al apoyo presupuestario

25. El Acuerdo de Cotonú dispone que la ayuda presupuestaria directa (apoyo presupuestario) se concederá cuando la gestión del gasto público sea suficientemente transparente, fiable y eficaz ⁽²³⁾. La Comisión interpreta esta disposición de manera dinámica ⁽²⁴⁾. En su opinión, las insuficiencias en la gestión de las finanzas públicas que pudieran existir en el momento de adoptarse la decisión de financiación no impiden la puesta en marcha de un programa de ayuda presupuestaria, siempre y cuando exista una voluntad de reforma y el contenido de las reformas previstas se considere satisfactorio. El Parlamento Europeo puso en tela de juicio la «interpretación dinámica» de la Comisión de los criterios de admisibilidad para el apoyo presupuestario y manifestó que este debería prestarse únicamente a aquellos países que ya hayan alcanzado un nivel mínimo de gestión creíble de las finanzas públicas ⁽²⁵⁾.

26. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que en 5 de los 15 compromisos examinados ⁽²⁶⁾ se facilita apoyo presupuestario a los Estados ACP, pese a no cumplirse las obligaciones del Acuerdo de Cotonú en virtud de las cuales la gestión del gasto público debe ser lo suficientemente transparente, fiable y eficaz. El Tribunal constató insuficiencias importantes en la supervisión interna del presupuesto, en los sistemas contables, en la adjudicación de contratos públicos o en las medidas anticorrupción. Cuestiones a las que debe prestarse particular atención son la falta de presentación de cuentas auditadas a su debido tiempo y la ineficacia del control externo que, como el Tribunal ya puso de manifiesto, resultan fundamentales para demostrar la transparencia y el respeto de la obligación de rendir cuentas. El

25. La Comisión es consciente de que el enfoque de «interpretación dinámica» ha sido cuestionado por el Parlamento Europeo en su estudio del seguimiento de las recomendaciones de aprobación de la gestión de 2006, según lo señalado en las observaciones del Tribunal. Sin embargo, la Comisión continúa considerando que este enfoque es útil y adecuado país por país, pues permite a la Comisión apoyar en mayor medida las mejoras de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de esta manera aumentar el impacto del desarrollo global de la ayuda presupuestaria al beneficiario. Aparte de ser metodológicamente difícil, el establecimiento de referencias previas aplicables a todos los países reduciría la capacidad de la Comisión de apoyar las reformas de la gestión de las finanzas públicas tanto en los casos en que no se alcancen tales referencias como en los casos en que sí se alcancen. Por tanto, el enfoque de la Comisión se centra en un amplio estudio de diagnóstico que utiliza la metodología de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA), la necesidad de una estrategia de reforma creíble y pertinente y la supervisión de su ejecución satisfactoria. Así pues, como la mayoría de los otros donantes (incluidas las instituciones de Bretton Woods), la CE utiliza el diagnóstico inicial de la gestión de las finanzas públicas como base para evaluar el progreso en la ejecución de la estrategia de reforma. Si bien la Comisión reconoce que sus evaluaciones del progreso de la reforma de la gestión de las finanzas públicas deben ser más estructuradas y formalizadas, observa que las numerosas pruebas presentadas, a medida que se cuenta con más evaluaciones PEFA, le permitirán realizar una evaluación mejor informada de la posición de un país y de su ritmo de progreso. Por último, la Comisión recuerda que la admisibilidad se verifica en todas las fases del programa y que en el caso particular de países con situaciones delicadas, la Comisión gestiona los riesgos correspondientes exigiendo que se cuente con un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) que aborde cuestiones fundamentales como la gestión de efectivo y el control de la tesorería.

26. La Comisión no está de acuerdo con la evaluación del Tribunal relativa a los cuatro países en cuestión. Según lo indicado en el apartado 25, todos los compromisos en los Estados con situaciones delicadas mencionados por el Tribunal se realizaron tras evaluar los progresos suficientes en los sistemas de gestión de las finanzas públicas, con el respaldo de las evaluaciones del FMI. Los países en cuestión han seguido progresando en la gestión de las finanzas públicas y han continuado el rumbo marcado para obtener más apoyo presupuestario.

La Comisión no entendió la recomendación del Tribunal como una petición de que estableciera normas mínimas aplicables a todos los países y, tal como se señala en el apartado 25, no lo considera apropiado. A lo largo de 2007, la Comisión ha continuado aplicando el enfoque dinámico, que es el que considera adecuado.

Las medidas anticorrupción se analizan en el contexto de los acuerdos de financiación (AF) y se supervisan en el marco de los informes anuales de las delegaciones sobre la gestión de las finanzas públicas.

⁽²³⁾ Artículo 61, apartado 2, letra a).

⁽²⁴⁾ Véanse los apartados 28 y 29 del informe especial n° 2/2005 sobre las ayudas presupuestarias del FED a los países ACP (DO C 249 de 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Informe del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2008, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de los sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2006, apartado 32.

⁽²⁶⁾ Los cinco compromisos corresponden a Burundi, República Centroafricana, Guinea-Bissau y Haití. Los compromisos de apoyo presupuestario para estos países en 2007 ascendían a 83,7 millones de euros, es decir, el 24,9 % de los compromisos de apoyo presupuestario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

hecho de facilitar apoyo presupuestario en estas condiciones supone un riesgo fiduciario muy elevado. En su informe anual sobre el FED relativo al ejercicio 2006 ⁽²⁷⁾, el Tribunal recomendó que el cumplimiento del Acuerdo de Cotonú debería valorarse a partir de exigencias ineludibles. Esta recomendación no ha sido puesta en práctica.

27. En varios casos (7 de los 33 convenios de financiación examinados), las disposiciones de los convenios de financiación en materia de apoyo presupuestario estaban incompletas o adolecían de falta de claridad. Así, no exponían las condiciones generales relativas al apoyo presupuestario, definían de forma ambigua el método de cálculo de los importes de pago o se referían a compromisos contraídos por el gobierno sin definir una fecha de vencimiento ni las consecuencias en caso de incumplimiento de los mismos.

Pagos correspondientes al apoyo presupuestario

28. La fiscalización del Tribunal de los pagos de apoyo presupuestario puso de manifiesto una incidencia significativa de errores (4 errores que afectan a cuatro de los 30 pagos examinados) que atañen al importe de las operaciones subyacentes fiscalizadas. En los casos detectados, los errores corresponden al cálculo de importes de pago basados en una conclusión positiva en lo que respecta a los progresos realizados en la gestión de las finanzas públicas, que no coincide con la evaluación subyacente de la situación y la utilización de un método de cálculo no contemplado en el convenio de financiación. En otros 3 casos, se realizaron pagos sin disponer de informes actualizados relativos a la gestión de las finanzas públicas, con el consiguiente riesgo de incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad.

27. La Comisión invoca la aplicación legal del Acuerdo de Cotonú en todos sus acuerdos de financiación y evaluaciones de las liberaciones de tramos. No obstante, la Comisión reconoce que es preferible que los criterios de admisibilidad se mencionen explícitamente en los acuerdos de financiación y sus condiciones generales, conforme a las Directrices para la programación, concepción y gestión de la ayuda presupuestaria general. Por tanto, la Comisión intentará mejorar la calidad de los acuerdos de financiación al amparo del décimo FED. En cuanto al establecimiento de fechas para la evaluación de condiciones de desembolso, el calendario incluido en el AF es únicamente indicativo.

28. En cada uno de los cuatro casos citados por el Tribunal, la Comisión intentó tomar una decisión informada basada en una interpretación razonada de las disposiciones de los respectivos acuerdos de financiación.

En dos de los tres casos (Botswana y Namibia) los informes referentes a la situación de la gestión de las finanzas públicas estaban disponibles de conformidad con las directrices sobre ayuda al presupuesto general (APG), y la admisibilidad quedó demostrada. En el caso de Nueva Caledonia (2007BS-EE16) los compromisos mencionados por el Tribunal son medidas de acompañamiento y no condiciones para el desembolso.

⁽²⁷⁾ Apartado 55.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

29. En un número relevante de casos (6 de los 30 pagos examinados), la Comisión no demostró de forma estructurada y formalizada el cumplimiento de las condiciones de pago correspondientes a la gestión de las finanzas públicas. Entre las situaciones que se presentaron figuran evaluaciones de los progresos realizados exageradamente optimistas o basadas en información no actualizada o inadecuada, conclusiones no fundamentadas en la información subyacente, la valoración de predicciones futuras más que de hechos pasados, así como una apreciación inexacta de los indicadores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

29. La Comisión está de acuerdo en que es necesario demostrar de manera estructurada y formalizada que se respetan las condiciones de pago relacionadas con la gestión de las finanzas públicas.

La principal herramienta utilizada por la Comisión para evaluar un sistema de gestión de las finanzas públicas es la evaluación PEFA, que se complementa con otra información sobre los progresos recientes en las reformas de la gestión de las finanzas públicas (a menudo de acuerdo con otros socios para el desarrollo).

Al efectuar un pago, la Comisión basará su decisión en toda la información disponible. Además, las Delegaciones deberán presentar un informe anual de la gestión de las finanzas públicas, proporcionando información sobre las reformas recientes y previstas. Sin embargo, la Comisión está de acuerdo en que, para algunos de los pagos citados, las Delegaciones podrían haber sido más explícitas sobre la información utilizada para realizar sus evaluaciones.

Por lo que se refiere a la observación relacionada con ser irrazonablemente optimista en la elaboración de evaluaciones, la Comisión tiene en cuenta los progresos en la gestión de las finanzas públicas, el compromiso creíble y pertinente respecto a reformas futuras, los resultados del diálogo con los países socios y los socios para el desarrollo, y el suministro de ayuda complementaria. Así pues, para tomar una decisión informada, la Comisión evalúa los progresos realizados, el compromiso político para con la reforma y el resto de áreas pertinentes.

Informe de actividad del director general de EuropeAid

30. El informe de actividad del director general de EuropeAid presenta las realizaciones en materia de políticas y calidad de la gestión de los servicios, así como los principales resultados de los controles. También refleja el seguimiento dado por la Comisión a las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el servicio de auditoría interna (SAI) y la estructura de auditoría interna (EAI) de EuropeAid.

31. El informe de actividad contiene indicadores específicos relativos a la legalidad y regularidad ⁽²⁸⁾. Sin embargo, los indicadores no incluyen información financiera como el alcance de las auditorías, los porcentajes de error detectados por los distintos controles, el importe de las órdenes de ingreso emitidas y los importes efectivamente recuperados. Por lo tanto, no resulta claro sobre qué base el director general de EuropeAid declaró haber obtenido garantías razonables de que los procedimientos de control aplicados aportaban las garantías necesarias en cuanto a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto una incidencia significativa de errores, así como insuficiencias en los sistemas de control y supervisión.

31. El informe anual de actividades de 2007 de EuropeAid y sus anexos incluían indicadores de legalidad y regularidad, como por ejemplo los resultados de controles posteriores y la aplicación de los planes anuales de auditoría. Los resultados de las actividades de recuperación llevadas a cabo por los servicios de EuropeAid, así como otros controles, estaban disponibles para el Director General.

La garantía razonable del Director General no se deriva de una manera mecánica de un único indicador. La declaración se basa en la apreciación de varios elementos, entre los que figuran los siguientes: las actividades regulares de supervisión de la gestión, los resultados de las evaluaciones regulares sobre el funcionamiento de los controles internos, los informes periódicos de los ordenadores por subdelegación, la ejecución de los planes de acción derivados de las recomendaciones de los diversos organismos de control, y los resultados de los controles ex post.

⁽²⁸⁾ Informe anual de actividad de EuropeAid de 2007, página 57.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de control y supervisión***Estrategia general de control***

32. A raíz del Plan de acción para un marco de control interno integrado de la Comisión y de la recomendación del Tribunal ⁽²⁹⁾ relativa al establecimiento de la estrategia general de control de EuropeAid, la descripción de los sistemas de gestión y control fundamentales se ha desarrollado dando lugar a modelos de control interno que figuran en el informe de actividad del director general de EuropeAid. Aunque ello constituye un avance significativo, todavía no comporta elementos importantes como los indicadores clave que respaldan el nivel de garantía que debe obtenerse, el alcance de algunos controles y la coordinación entre los controles *ex ante* y *ex post*.

33. El número de agentes de la Comisión en relación con los fondos comprometidos está decreciendo ⁽³⁰⁾. Además, no se prevé ningún aumento importante de los efectivos pese a que las previsiones indiquen un fuerte incremento de compromisos en el marco del décimo FED. Aunque el uso eficiente de los recursos humanos resulte obviamente legítimo, existe el riesgo de que la escasez o una distribución inadecuada de los agentes, así como la falta de competencias y conocimientos específicos incidan en la calidad de los controles, de las verificaciones y del seguimiento. A este respecto el Parlamento Europeo también expresó su inquietud ⁽³¹⁾. Por otro lado, el mayor apoyo presupuestario en el FED hace necesarios las competencias y conocimientos específicos, y el Tribunal observa que la estructura de auditoría interna (EAI) de EuropeAid ha recomendado la elaboración de una política de recursos humanos, en materia de apoyo presupuestario, en la que se fijarían objetivos relativos al número, a las competencias y a los conocimientos de los agentes en cuestión.

32. EuropeAid se ha comprometido a mejorar la presentación de estos elementos de su estrategia de control.

33. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que contar con un personal adecuado, tanto en cantidad como en cualificaciones, representa un desafío.

⁽²⁹⁾ Véase el Dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario) (DO C 107 de 30.4.2004), el informe anual sobre las actividades financiadas por los sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2005 (DO C 263 de 31.10.2006, p. 205), apartado 40 y el informe anual sobre las actividades financiadas por el sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2006, apartado 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 agentes en 2004 que representan 10 millones de euros comprometidos, frente a 4,2 agentes en 2007.

⁽³¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2007, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto de los sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2005 (DO C 74 E de 20.3.2008) y Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2008, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto de los séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Organismos encargados de la ejecución

34. El Tribunal constató que las organizaciones de tamaño reducido que gestionan los presupuestos-programas ⁽³²⁾ y los beneficiarios de acuerdos de concesión de subvenciones a menudo adolecen de insuficiencias en los sistemas de control interno. Estas organizaciones, en particular, con frecuencia carecen de un sistema contable adecuado para registrar los gastos de los proyectos. Además, las auditorías encargadas por los organismos de ejecución a menudo no permiten detectar problemas que afectan a la legalidad y regularidad de las operaciones.

34. A fin de mejorar la calidad de los sistemas de control interno de las unidades de gestión, la Comisión ha elaborado unas guías ad hoc y proporciona formación regularmente (22 países en 2007); prevé también la posibilidad de crear herramientas de gestión contable y financiera generalizadas.

Desde febrero de 2006, las especificaciones técnicas relativas a las verificaciones de los gastos forman parte integrante de los contratos de subvención (anexo VII). Estas especificaciones definen estrictamente el ámbito y la metodología que debe aplicar el auditor, designado por la organización beneficiaria, y contribuye a la mejora de los controles.

Supervisores

35. En los contratos importantes de obras, suministros o servicios, se designa a un supervisor externo para dirigir o controlar la ejecución del contrato. En algunos casos, la fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto que la calidad de los controles llevados a cabo por los supervisores era inadecuada, con las consiguientes repercusiones en la legalidad y regularidad de las operaciones.

35. La Comisión ha solicitado a sus Delegaciones que refuercen el control de los trabajos de los supervisores. La Comisión estudiará la posibilidad de establecer un dispositivo destinado a garantizar que la calidad de los controles efectuados por los supervisores responda a las obligaciones de legalidad y regularidad de las transacciones, y a aumentar la eficacia de los trabajos de supervisión.

Estados ACP

36. La Comisión prosiguió con sus esfuerzos para reforzar la capacidad de los servicios de los ordenadores nacionales, a través del suministro de asistencia técnica, material y formación, con el fin de permitirles controlar eficazmente los gastos del FED. Sin embargo, la falta de participación de los Estados ACP significa en muchos casos que las delegaciones tan solo pueden depositar una confianza limitada en los controles ejercidos por los servicios de los ordenadores nacionales y se traduce, además, en un aumento de la carga de trabajo para el personal de la delegación que debe garantizar el carácter adecuado de los controles.

36. La Comisión prosigue sus esfuerzos de asistencia y formación. En 2007, 1 430 participantes de 22 países ACP se beneficiaron de una formación completa relativa a los procedimientos financieros y contractuales del FED.

Ordenadores de pagos en las delegaciones y servicios centrales de EuropeAid

37. El Tribunal constató insuficiencias en la calidad de algunos de los controles llevados a cabo por los ordenadores de pagos, en particular con relación a la autorización de las liquidaciones de prefinanciación y al análisis de la documentación justificativa de los gastos (incluidos los trabajos de los auditores y los resultados correspondientes), así como en el seguimiento de las constataciones de auditoría. Además, la presencia sobre el terreno del personal de la delegación es insuficiente, por ejemplo para comprobar el trabajo de los supervisores

37. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento financiero en materia de liquidación de los gastos por el ordenador competente, la Comisión utiliza circuitos financieros y listas de control estándar para cada operación, lo que contribuye a la armonización y a la calidad de las operaciones efectuadas.

La Comisión recordará a los ordenadores los principios de liquidación de los anticipos. En cuanto al seguimiento de las auditorías, los ordenadores responsables se ocuparán de emitir órdenes de recuperación cada vez que sea necesario.

⁽³²⁾ Ministerios u organismos públicos o semipúblicos del país o de los países correspondientes, o bien la persona jurídica encargada de ejecutar la operación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

38. Los controles de gastos emprendidos por las delegaciones y los servicios centrales de EuropeAid y que se encomendaron a empresas privadas de auditoría constituyen un componente clave de los sistemas de control y supervisión de la Comisión, además de estar concebidos para contribuir a proporcionar una garantía sobre los gastos de los FED.

39. El plan anual de auditoría engloba las auditorías obligatorias y las auditorías basadas en riesgos. A raíz de la insuficiente documentación relativa al análisis de riesgos, el proceso mediante el cual se lleva a cabo este análisis carece de claridad y no se tiene la certeza de que las delegaciones lo apliquen de forma coherente. El nivel global de ejecución del plan anual de auditoría es bajo (especialmente en las delegaciones), puesto que se inician durante el ejercicio un 55 % del conjunto de las auditorías previstas, mientras que las restantes se aplazan o en ocasiones se anulan. Ello se debe en parte a la capacidad limitada de las delegaciones en materia de organización y seguimiento de las auditorías. Además, incluso cuando se han emprendido auditorías, el ciclo se prolonga y los informes finales se elaboran mucho después de que se hayan efectuado los gastos. Estas insuficiencias en el sistema pueden perjudicar al nivel global de garantía disponible, con relación al previsto.

40. La Comisión ha logrado un progreso considerable en materia de auditoría al difundir, en octubre de 2007, un nuevo mandato aplicable a todas las auditorías. Dado el carácter reciente de su aplicación, todavía no es posible apreciar su efecto, pero signos positivos indican que debería permitir a los auditores establecer informes más coherentes, en particular con respecto a la forma de la opinión de auditoría formulada y al umbral de materialidad que se ha de aplicar.

Seguimiento por los servicios centrales de EuropeAid

41. El principal instrumento de seguimiento de las delegaciones está constituido por los informes sobre la gestión de la ayuda exterior (EAMR), que estas presentan semestralmente y que representan una fuente de información periódica gracias a la cual las delegaciones desconcentradas pueden enviar a los servicios centrales de EuropeAid los principales datos sobre la organización interna, la ejecución de los proyectos y las auditorías externas. A continuación, los servicios centrales de EuropeAid proporcionan información de retorno a las delegaciones. Las delegaciones comunican regularmente cuestiones relativas a la falta de capacidad y de recursos de los servicios del ordenador de pagos nacional (véase el apartado 36) y a las limitaciones de personal (véase el apartado 33).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

39. El proceso mediante el que debe realizarse el análisis de riesgo se indica claramente en las directrices operativas para el análisis de riesgo y el plan de auditoría anual. La Comisión está de acuerdo en que el proceso de documentación del análisis de riesgo debe reforzarse.

El plan anual de auditoría identifica las auditorías que deben iniciarse, que están generalmente ligadas a la verificación de los gastos del proyecto. Algunas de estas auditorías se pondrán en marcha y se recibirán en el mismo año ($n + 1$), mientras que otras lo harán el año siguiente ($n + 2$), dependiendo del ritmo de ejecución del proyecto/programa y del propio proceso de auditoría.

Esto da lugar a ajustes en el plan inicial, y cada auditoría cancelada o pospuesta requiere una justificación adecuada. Esto no implica automáticamente que se pospongan todas las auditorías no iniciadas durante el año. El índice de ejecución del plan de auditoría de 2007 tal como resulta de tales ajustes es del 77 %. Esto coincide con los planes de los años anteriores, que tienen un ciclo vital de dos años.

La garantía queda asegurada por el hecho que ningún pago sujeto a auditoría se ejecuta antes de recibir y analizar los resultados de dicha auditoría.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

42. Se carece de información de gestión centralizada sobre el alcance y los resultados de las auditorías encargadas en 2007 por las delegaciones. Ello significa que el nivel de garantía que puede obtenerse de dichas auditorías es muy inferior al que podría lograrse si se contara con un sistema sólido de información de la gestión. Una herramienta informatizada existente, CRIS-Audit, se modificó con el fin de facilitar su uso, que pasó a ser obligatorio en enero de 2008. Debido al carácter reciente de su aplicación, su eficacia todavía no ha podido ser evaluada, aunque los signos de que resultará útil como sistema para el seguimiento de los avances son positivos. Todavía se precisan algunas mejoras que permitan evaluar el alcance de la auditoría en materia de gastos y utilizar este sistema para recopilar, analizar y tomar en consideración las constataciones de auditoría y las recomendaciones, con el fin de permitir una evaluación continua y de garantizar, en caso necesario, la adopción rápida y oportuna de medidas.

43. Durante años, las auditorías encargadas por los servicios centrales de EuropeAid han sido objeto de un control riguroso y, con periodicidad anual, se presenta un informe de síntesis que reúne información procedente de estas, con el fin de aportar a los sistemas las posibles mejoras necesarias. Durante 2007 se llevó a cabo un ejercicio similar en el caso de las auditorías encargadas por las delegaciones, que son las más numerosas. El enfoque adoptado es metódico y abarca los principales ámbitos de interés, como el cumplimiento del mandato. El informe presentado contenía numerosos datos factuales relativos al número y a la clasificación de las constataciones.

Verificación por los servicios centrales de EuropeAid

44. Los servicios centrales de EuropeAid llevan a cabo distintas verificaciones, entre las que figuran las inspecciones destinadas a comprobar el funcionamiento de los sistemas de control interno de las delegaciones, los controles transaccionales *ex post* y las auditorías puestas en marcha por dichos servicios centrales.

45. En 2007, los servicios centrales de EuropeAid llevaron a cabo una visita de inspección a una delegación para examinar la implantación y el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión. La visita fue bien planeada y proporcionó recomendaciones prácticas encaminadas a mejorar los sistemas de control, pero se trata de la única visita de este tipo que ha tenido lugar. En 2007 EuropeAid desarrolló una metodología uniforme para estas inspecciones, proceso durante el cual se han llevado a cabo dos visitas piloto en las que se dio prioridad a las cuestiones operativas, más que al funcionamiento de los sistemas de control y supervisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

42. EuropeAid ha desarrollado herramientas apropiadas para realizar auditorías, y varios mecanismos contribuyen al control de su calidad así como a la consolidación y explotación de los resultados sistémicos de las auditorías.

La planificación y el seguimiento de los resultados de la auditoría quedan garantizados por las Delegaciones y la Sede. No se autoriza ningún pago sujeto a auditoría antes de recibir y analizar los resultados de dichas auditorías. Los resultados de auditorías previas se tienen en cuenta al establecer el plan anual de auditoría.

EuropeAid sigue a nivel central la aplicación del PAA y, desde 2005, revisa los informes de auditoría elaborados durante el año con el fin de contribuir a supervisar la actividad de auditoría en la sede y en las Delegaciones, así como mejorar el sistema de auditoría basándose, entre otros elementos, en un análisis de la tipología de los resultados de auditoría.

45. EuropeAid adoptó una metodología normalizada para estas misiones en marzo de 2008.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

46. El sistema de control transaccional *ex post* de EuropeAid constituye un mecanismo eficaz para identificar los errores que afectan a los aspectos formales de las operaciones, pero no lo es tanto cuando se trata de hallar los errores que tienen una incidencia en el importe del pago. Por consiguiente, y como ya se mencionó en el informe anual relativo al ejercicio 2006, el control transaccional *ex post* únicamente puede aportar una contribución limitada a la garantía global sobre sistemas y procedimientos, y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El examen por el Tribunal de una muestra de operaciones objeto de controles *ex post* puso además de manifiesto que, en ocasiones, dichos controles no estaban documentados convenientemente, que no se habían detectado algunos errores y que no siempre se había llevado a cabo un seguimiento de las constataciones con la diligencia que hubiese cabido esperar.

47. Las auditorías basadas en riesgos encargadas por los servicios centrales de EuropeAid indicaron la existencia de un elevado nivel de errores. La documentación relativa al análisis de riesgos no basta para demostrar que EuropeAid seleccionara todos los ámbitos de alto riesgo para la auditoría.

Auditoría interna

48. La estructura de auditoría interna (EAI) de EuropeAid tiene como principal objetivo evaluar el sistema de control interno y desempeña su cometido con eficacia. No obstante, el Tribunal observa que el análisis de riesgos de la EAI no tiene lo suficientemente en cuenta el registro de riesgos de EuropeAid y que el programa de auditoría no es lo suficientemente flexible para adaptarse a las progresivas modificaciones del riesgo identificado. En 2007, la EAI practicó diversas auditorías del apoyo presupuestario, de los fondos comunes y de los fondos fiduciarios, del proceso de identificación, de una selección de normas de control interno en ciertas delegaciones, de la gestión del riesgo en las delegaciones, así como varias auditorías de seguimiento. Las conclusiones de la EAI concuerdan por lo general con las constataciones del Tribunal.

49. El servicio de auditoría interna (SAI) de la Comisión realizó una auditoría de las actividades de control *ex post* ⁽³³⁾ en EuropeAid. Sus conclusiones corroboran las constataciones del Tribunal en cuanto a la estrategia de control global (véase el apartado 32) y a la programación y seguimiento de las auditorías (véanse los apartados 38 y 42).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

46. La creación de un sistema de controles a posteriori de las transacciones y la definición de sus características se basan tanto en una estimación del riesgo residual como de la interacción con los otros componentes del sistema de control. Los controles a posteriori de las transacciones ofrecen una garantía adicional para estimar los elementos que están sujetos a tal control.

Esto se refiere a los pagos, recuperaciones y aprobación de las transacciones de prefinanciación llevadas a cabo por la Comisión. El estudio de cada transacción conlleva una comprobación sistemática de las condiciones contractuales aplicables.

*La documentación solicitada para cada tipo de transacción seleccionado se establece claramente en el manual de control *ex post* de las transacciones.*

47. La Comisión está de acuerdo en que debe reforzarse el proceso de documentación del análisis de riesgo.

48. El análisis de riesgo de la estructura de auditoría interna (EAI) constituye la base para su propio plan anual de auditoría. Además, los riesgos que figuran en el registro de riesgos de EuropeAid se consideran en relación con el impacto que tienen en el área que debe auditarse. Mientras que el registro de riesgos de la EAI podría considerar que un área constituye un alto riesgo, dicha área podría no aparecer en el plan de auditoría en un año específico porque el proceso empresarial no está todavía incluido en la práctica de trabajo de la DG o en el ciclo de gestión de determinados programas. El registro de riesgos de la EAI se actualiza varias veces al año para tener en cuenta cualquier indicio de cambio del entorno de riesgo de EuropeAid.

49. La auditoría del SAI se realizó en un momento en que se estaba preparando la estrategia de control para su formalización. Sus conclusiones no pudieron tener en cuenta los acontecimientos posteriores.

⁽³³⁾ Controles transaccionales *ex post* y auditorías financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

50. El SAI también llevó a cabo una auditoría final de seguimiento de la financiación de las ONG en EuropeAid, así como una auditoría de la subvencionabilidad de los costes con arreglo al Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA) celebrado con las Naciones Unidas. Esta organización confirmó que la concepción del AMFA es apropiada, así como que los mecanismos de control tienen que seguir aplicándose de forma eficaz, tanto a nivel de los proyectos como de los socios, por ejemplo reforzando el control de los pagos y garantizando una cobertura apropiada de las visitas de verificación ⁽³⁴⁾.

Conclusiones y recomendaciones

51. Sobre la base de su trabajo de fiscalización, el Tribunal concluye que las cuentas del FED para el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2007 eran, en todos los aspectos significativos, fiables; no obstante, el Tribunal desea hacer hincapié en la observación formulada en el apartado 17 relativa a la provisión correspondiente a los gastos realizados.

52. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega a la conclusión de que:

- a) exceptuando los efectos de la problemática expuesta en los apartados 19, 20 y 27, las operaciones subyacentes a los ingresos y compromisos de los FED están exentas de errores significativos. Por otro lado, el Tribunal desea subrayar el elevado riesgo fiduciario en los casos mencionados en los apartados 25 y 26;
- b) las operaciones subyacentes a los pagos de los FED presentan una incidencia significativa de errores.

53. El Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión para los Fondos Europeos de Desarrollo son parcialmente eficaces. El **cuadro 3** presenta un resumen de la evaluación del Tribunal de los sistemas de control y supervisión de EuropeAid ⁽³⁵⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

50. *EuropeAid ha realizado considerables progresos desde la finalización de las auditorías del SAI efectuadas en 2006 y principios de 2007 relativas al Acuerdo marco administrativo y financiero:*

- *se ha efectuado un análisis formal de la conformidad de las agencias de las Naciones Unidas con las normas internacionalmente reconocidas (índice de cobertura del 97 %),*
- *en línea con el aumento de las contribuciones de la Comisión a las Naciones Unidas, el número de misiones de comprobación de las Naciones Unidas ha aumentado sensiblemente (39 en 2007, frente a 7 en 2005-2006),*
- *la planificación de estas comprobaciones se realiza anualmente,*
- *sus resultados se consolidan,*
- *la Comisión y las Naciones Unidas han firmado directrices comunes sobre la elaboración de informes, con el fin de mejorarlo.*

53. *Habida cuenta de los recursos materiales, financieros y humanos de que dispone, la Comisión considera que ha establecido sistemas de control que permiten dar una garantía razonable.*

⁽³⁴⁾ Informe anual a la autoridad de aprobación de la gestión sobre las auditorías internas realizadas en 2007, presentado por la Comisión [SEC(2008) 2361 final de 30 de julio de 2008].

⁽³⁵⁾ En lo que respecta a la evaluación de los sistemas de control y supervisión de la Dirección General de Ayuda Humanitaria, véase el capítulo 8 (Ayuda exterior, desarrollo y ampliación) del Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

54. EuropeAid ha continuado solventando algunas insuficiencias indicadas por el Tribunal en informes anuales anteriores. EuropeAid ha establecido un nuevo mandato para las auditorías y ha puesto en marcha un sistema de información de la gestión, CRIS-Audit, sobre el alcance y resultados de éstas. El Tribunal acoge favorablemente los esfuerzos realizados por EuropeAid para elaborar una estrategia de control, pero observa que ciertos elementos importantes siguen adoleciendo de falta de claridad, particularmente en lo que respecta al alcance de algunos controles, la coordinación entre los controles *ex ante* y *ex post* y los indicadores clave que respaldan la garantía global que debe proporcionar el director general.

55. Resulta necesario proseguir los esfuerzos para mejorar la concepción o la aplicación de algunos sistemas. En este contexto, habría que tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- a) la estrategia de control de EuropeAid debería englobar los indicadores clave que respaldan el nivel de garantía que debe proporcionar el director general, el alcance de algunos controles, la coordinación entre los controles *ex ante* y *ex post*, así como los recursos humanos requeridos;
- b) debería llevarse a cabo un examen para evaluar si los servicios centrales de EuropeAid y las delegaciones disponen del nivel y del tipo de recursos humanos necesarios para garantizar la calidad de los controles;
- c) convendría reforzar la gestión de los organismos de ejecución, para lo cual sería necesario contar con una presencia más destacada sobre el terreno del personal de las delegaciones, con sistemas contables de apoyo y actividades de formación, en particular en el caso de los proyectos ejecutados mediante presupuestos-programas;
- d) en los controles practicados antes de autorizar los pagos, las delegaciones tendrían que examinar con más minuciosidad las solicitudes de pago y centrarse en la realidad, la subvencionabilidad y la exactitud de los gastos. Habría que realizar un mejor seguimiento de la calidad del trabajo desempeñado por los supervisores y los auditores;
- e) la aplicación de CRIS-Audit debería permitir el seguimiento del alcance y resultados de la fiscalización. Una información cualitativa sobre las recomendaciones formuladas y las mejoras que deberían operarse con el fin de tener en cuenta las constataciones resulta esencial para lograr los objetivos finales de las auditorías que se encargaron;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

54. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal respecto de los progresos continuos realizados los años anteriores.

55.

- a) EuropeAid se ha comprometido a mejorar la presentación de estos elementos de su estrategia de control.
- b) La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que contar con un personal adecuado, tanto en términos de número como de cualificaciones, representa un desafío, y está preparada para efectuar la revisión.
- c) EuropeAid desarrollará varias herramientas para mejorar la gestión de las organizaciones responsables de la ejecución e introducirá nuevas especificaciones para las auditorías de las nuevas estimaciones de programas.
- d) Con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento financiero en materia de liquidación de gastos por el ordenador competente, la Comisión utiliza circuitos financieros y listas de control estándar para cada operación, lo que contribuye a la armonización y a la calidad de las operaciones efectuadas.
- e) La entrada en vigor del nuevo módulo de la herramienta CRIS-Audit el 1 de enero de 2008, al vincular el importe del contrato que debe auditarse con el importe auditado, facilitará el cálculo de la cobertura de la auditoría, así como el análisis de los resultados de la auditoría, por su tipología.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal y coteja y analiza anualmente los resultados de las auditorías con objeto de aprender de la experiencia e introducir mejoras adecuadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- f) los controles transaccionales *ex post* deberían incluir un examen más completo de la documentación justificativa con el fin de garantizar que las operaciones no presentan errores relativos a su subvencionabilidad y a su realidad, y comprobar que los controles realizados antes de la autorización del pago eran adecuados;
- g) convendría establecer una metodología uniforme para las visitas de seguimiento y su número debería incrementarse. La nueva metodología debería seguir centrándose en el examen de la implantación y el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión.

56. En lo que respecta al apoyo presupuestario, deberían tomarse en consideración las siguientes recomendaciones:

- a) el cumplimiento del Acuerdo de Cotonú debería valorarse a partir de exigencias ineludibles, como la disponibilidad de cuentas publicadas y auditadas dentro del plazo, exigencias que deben satisfacerse antes de la concesión del apoyo presupuestario;
- b) los indicadores de rendimiento utilizados deberían ayudar a obtener en caso necesario una prueba clara de los progresos logrados en la gestión de las finanzas públicas. Para ello convendría consolidar los indicadores que permiten medir la evolución de los resultados a lo largo del tiempo, en combinación con indicadores de proceso relativos a los resultados conseguidos de hechos aislados;
- c) para poder exponer de forma estructurada sus conclusiones relativas a los progresos en la gestión de las finanzas públicas, la Comisión debería garantizar que los datos empleados para las decisiones de pago son fiables y tendría que depositar mayor confianza en la valoración de hechos pasados y no en predicciones futuras;
- d) EuropeAid debería garantizar, antes del inicio de un programa de apoyo presupuestario, que se ha realizado una evaluación clara y completa de la gestión de las finanzas públicas y que el país beneficiario cuenta con un programa de reforma realista y pertinente que permita subsanar todas las insuficiencias importantes en plazos previsibles;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- f) *La Comisión está trabajando continuamente para mejorar su sistema y prestará atención específica a la cuestión del detalle de la documentación justificativa sobre las estimaciones de programas.*
- g) *EuropeAid adoptó una metodología normalizada para estas misiones en marzo de 2008 y se ha previsto aumentar el número de misiones de control.*

56.

- a) *Tal como se recoge en el apartado 25, como parte del enfoque dinámico, la Comisión utiliza el diagnóstico inicial de la gestión de las finanzas públicas y el programa de reforma como línea de fondo para evaluar el progreso por países y considera inadecuada la determinación de normas mínimas comunes que se apliquen uniformemente a todos los países.*
- b) *En comparación con otros sectores, es más difícil y complejo definir indicadores de resultados para la gestión de las finanzas públicas. No obstante, la Comisión favorece el uso de indicadores de resultados, cuando están disponibles, que miden el efecto de las reformas, pero también utiliza medidas e indicadores del proceso para supervisar el progreso en la ejecución del programa de reforma.*
- c) *Al evaluar la admisibilidad, la Comisión tiene en cuenta un equilibrio entre los resultados anteriores y los compromisos futuros. Al mismo tiempo, la Comisión está de acuerdo en que al evaluar los desembolsos debe hacerse hincapié en demostrar los logros.*
- d) *La Comisión está de acuerdo en que es necesario evaluar los sistemas de gestión de las finanzas públicas antes de proporcionar ayuda presupuestaria, y prefiere realizar tal evaluación en el marco PEFA. Se espera que en todos los países que reciban ayuda presupuestaria del FED, las evaluaciones PEFA hayan tenido lugar antes de que finalice 2008. En la mayoría de los casos, los Gobiernos ya tienen programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas que puede ser necesario tener que adaptar según los resultados. En caso de que haya que elaborar nuevos programas, hay que convencer a la Comisión del compromiso del Gobierno de desarrollar y poner en marcha las medidas necesarias de reforma de la gestión de las finanzas públicas, antes de que se proporcione la ayuda presupuestaria.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- e) debería mejorarse la calidad de los convenios de financiación mediante la incorporación de condiciones generales en todos los casos, así como de disposiciones carentes de ambigüedades y de obligaciones claras en cuanto al refuerzo de la gestión de las finanzas públicas;
- f) convendría elaborar una política de recursos humanos sobre la base de un análisis de las competencias y conocimientos necesarios en relación con la gestión del apoyo presupuestario, dada su importancia creciente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- e) *La Comisión intentará garantizar que los acuerdos financieros incluyan condiciones generales, y que la evaluación de la admisibilidad de la gestión de las finanzas públicas se lleve a cabo de manera estructurada y formalizada. Los indicadores específicos de resultados de la gestión de las finanzas públicas en tramos variables deben ser claros y precisos y deben permitir medir el progreso a lo largo del tiempo.*
- f) *Además de adaptar la contratación de personal a las necesidades específicas de los programas de ayuda presupuestaria, los servicios responsables de la Comisión están realizando un gran número de cursos de formación para el personal de la CE, de las Delegaciones y de la sede, sobre cuestiones específicas relacionadas con la ayuda presupuestaria (cursos de gestión de las finanzas públicas, de medida de los resultados macroeconómicos, específicos de sectores, etc.).*

Cuadro 1 — Uso acumulativo de los recursos de los FED gestionados por la Comisión a 31 de diciembre de 2007

(millones de euros)

	Situación al final de 2006		Ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio 2007				Situación al final de 2007				
	Importe global	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾	7º FED	8º FED	9º FED	Importe global	7º FED	8º FED	9º FED	Importe global	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — UTILIZACIÓN ⁽³⁾											
1. Compromisos financieros	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Compromisos jurídicos individuales	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Pagos	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — IMPORTES PENDIENTES DE PAGO (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — SALDO DISPONIBLE (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Dotación inicial de los séptimo, octavo y noveno FED, intereses, recursos diversos y transferencias de los FED anteriores.⁽²⁾ Porcentaje de los recursos.⁽³⁾ Los importes del noveno FED engloban las contribuciones voluntarias de los Estados miembros al Fondo de Apoyo a la Paz para África (compromisos financieros: 39,1; compromisos jurídicos individuales: 37,0; pagos: 29,2).

Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los informes sobre la ejecución financiera y de los estados financieros del FED a 31 de diciembre de 2007.

Cuadro 2 — Ejecución financiera durante los ejercicios 2003-2007 inclusive

(millones de euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Compromisos financieros	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Compromisos jurídicos individuales	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Pagos	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los informes sobre la ejecución financiera y de los estados financieros del FED a 31 de diciembre de 2007.

Cuadro 3 — Evaluación de los sistemas de control y supervisión

Sistema	Control interno clave								Evaluación global	
	Controles realiza- dos antes de la autorización de las operaciones	Misiones de seguimiento		Controles <i>ex post</i>	Auditorías externas					Auditoría interna
		Calidad	Cantidad		Calidad	Cantidad/ejecución del plan de auditoría	Seguimiento de las diferentes constataciones de auditoría/Eficacia de los procedi- mientos de recu- peración	Seguimiento global por los servicios centrales de las auditorías encargadas por las delegaciones		
Servicios centrales Euro- peAid										
Delegaciones		S.O.	S.O.	S.O.				S.O.		

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S.O.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

Resultados de la verificación de operaciones

	Pagos relativos a los proyectos	Pagos relativos a la ayuda presupuestaria
Estimación, a partir de la muestra, del porcentaje de operaciones afectadas por un error	30 %	30 %
Porcentaje de error	Superior al 5 %	Entre el 2 % y el 5 %

Cuadro 4 — Seguimiento de las principales observaciones de la declaración de fiabilidad

	Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1.	La estrategia de control deberá estar creada y funcionar al final de 2007. Como ya ha señalado el Tribunal, tiene que responder a objetivos claros y coherentes, garantizar la coordinación y determinar la naturaleza e intensidad de las verificaciones. Hay que encontrar pues un equilibrio entre los costes de los diversos controles y los beneficios que estos pueden representar, teniendo siempre presente cuál puede ser el riesgo de errores tolerable en las operaciones subyacentes. La estrategia de control debe incluir un análisis de riesgos bien estructurado y documentado en el que participen oficial y activamente las delegaciones. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra a].	EuropeAid ha formalizado su estrategia de control global incluyéndola en el informe de actividad del director general de EuropeAid. Esta presenta una descripción de los procesos de control para cada una de las distintas formas de gestión, pero sigue adoleciendo de falta de claridad en cuanto a ciertos elementos importantes de la estrategia de control, en particular el alcance de algunos controles, la coordinación entre los controles <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>, y los indicadores clave que respaldan la garantía global que debe proporcionar el director general.	La estrategia de control de EuropeAid debería abarcar indicadores clave que respalden el nivel de garantía que debe proporcionar el director general, el alcance de algunos controles, la coordinación entre los controles <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>, así como los recursos humanos requeridos [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra a].	<i>EuropeAid está comprometida a seguir mejorando la presentación de estos elementos de su estrategia de control.</i>
2.	Convendría reforzar la gestión de los proyectos financiados por los programas de trabajo, para lo cual sería necesario una presencia más destacada sobre el terreno del personal de las delegaciones, sistemas contables de apoyo y actividades de formación. La realización de un número mayor de auditorías en una fase temprana de ejecución de los proyectos también facilitaría la supervisión y la posible mejora de la calidad de los sistemas de control implantados por los beneficiarios. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra b].	EuropeAid ha proseguido sus esfuerzos para reforzar la calidad de los proyectos gestionados en forma de presupuestos-programas. A tal efecto, ha desarrollado una nueva guía práctica, y se organizan periódicamente formaciones específicas en los Estados ACP.	Convendría reforzar la gestión de los organismos de ejecución, para lo cual sería necesario contar con una presencia más destacada sobre el terreno del personal de las delegaciones, con sistemas contables de apoyo y actividades de formación, en particular en el caso de los proyectos ejecutados mediante presupuestos-programas [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra c].	<i>EuropeAid desarrollará varias herramientas para mejorar la gestión de las organizaciones responsables de la ejecución e introducirá nuevas especificaciones para las auditorías de las nuevas estimaciones de programas.</i>
3.	En los controles practicados antes de autorizar los pagos, las delegaciones tendrían que examinar con más minuciosidad las solicitudes de pago y centrarse en la realidad, la subvencionabilidad y la exactitud de los gastos. Habría que realizar un mejor seguimiento de la calidad del trabajo realizado por los supervisores. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra c].	EuropeAid no tomó medidas concretas al respecto. El número de errores detectados en la fiscalización por el Tribunal de los pagos individuales corrobora la observación de que es preciso reforzar el control financiero ejercido por las delegaciones.	En los controles practicados antes de autorizar los pagos, las delegaciones tendrían que examinar con más minuciosidad las solicitudes de pago y centrarse en la realidad, la subvencionabilidad y la exactitud de los gastos. Habría que realizar un mejor seguimiento de la calidad del trabajo desempeñado por los supervisores [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra d].	<i>La Comisión, consciente de las mejoras que deben introducirse en el control de la ejecución de determinados tipos de contratos, estudiará la posibilidad de establecer un dispositivo destinado a garantizar que la calidad de los controles efectuados por los supervisores responda a las obligaciones de legalidad y regularidad de las transacciones. La Comisión recordará a los ordenadores los principios de liquidación de los anticipos.</i>
4.	La calidad de los controles practicados por los auditores externos tendría que reforzarse mediante la inclusión en los nuevos mandatos de auditoría de una clara definición del objetivo de ésta, del umbral de materialidad que debe fijarse, del muestreo y de la naturaleza de los procedimientos de verificación, así como de orientaciones sobre el tratamiento de errores y sobre el modo de comunicar las conclusiones. Estos mandatos tipo deberían también aplicarse a todas las auditorías externas encargadas por las delegaciones. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra d].	En octubre de 2007, EuropeAid difundió un nuevo mandato aplicable a todas las auditorías. Dado el carácter reciente de su aplicación, todavía no es posible apreciar su efecto, pero signos positivos indican que debería permitir a los auditores establecer informes más coherentes, en particular con respecto a la forma de la opinión de auditoría formulada y al umbral de materialidad que se aplica.	Se han tomado medidas satisfactorias.	
5.	El seguimiento central de las auditorías externas encargadas por las delegaciones necesita mejorar para que los resultados puedan comunicarse con eficacia a todos los niveles de gestión. Este objetivo se vería reforzado cuando al final de 2007 se disponga de un sistema de gestión que proporcione información sobre el proceso de auditoría y facilite el acceso a los resultados correspondientes. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra e].	Se aportaron modificaciones a la herramienta informatizada, CRIS Audit, con el fin de facilitar su uso, que pasó a ser obligatorio en enero de 2008. Todavía se precisan algunas mejoras que permitan evaluar el alcance de la auditoría y utilizar este sistema para recopilar, analizar y tomar en consideración las constataciones de auditoría y las recomendaciones.	La puesta en marcha de CRIS-Audit debería permitir el seguimiento del alcance y resultados de la fiscalización. Una información cualitativa sobre las recomendaciones formuladas y las mejoras que deberían operarse con el fin de tener en cuenta las constataciones resulta esencial para lograr los objetivos finales de las auditorías que se encargaron [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra e].	<i>La entrada en vigor del nuevo módulo de la herramienta CRIS-Audit el 1 de enero de 2008, que vincula el importe del contrato que debe auditarse con el importe auditado, facilitará el cálculo de la cobertura de la auditoría, así como el análisis de los resultados de la auditoría, por su tipología.</i> <i>La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal y coteja y analiza anualmente los resultados de las auditorías con objeto de aprender de la experiencia e introducir mejoras adecuadas.</i>

	Observación del Tribunal	Medida adoptada	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
6.	El control de las delegaciones por los servicios centrales de EuropeAid debería intensificarse aumentando el número de visitas de inspección. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 54, letra f].	Aunque las visitas están bien concebidas y se traducen en recomendaciones prácticas para mejorar los sistemas de control, su número no ha aumentado.	Convendría incrementar el número de visitas de seguimiento. Estas deberían seguir centrándose en el examen de la implantación y el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra g].	<i>La metodología normalizada para las misiones de control se concluyó en marzo de 2008. El número de estas misiones aumentará en 2008.</i>
7.	Dado que los controles transaccionales <i>ex post</i> tienen un alcance restringido, su contribución a la garantía global de los sistemas y procedimientos, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, solo puede ser limitada. Además, se realizan con mucho retraso. [Informe anual relativo al ejercicio 2005, apartados 33 y 42].	No se incluyeron en el alcance de los controles transaccionales <i>ex post</i> algunos aspectos ligados a los compromisos jurídicos ni los justificantes detallados de los gastos del programa de trabajo.	Los controles transaccionales <i>ex post</i> deberían incluir un examen más completo de la documentación justificativa con el fin de garantizar que las operaciones no presentan errores relativos a su subvencionabilidad y a su realidad, así como que los controles realizados antes de la autorización del pago eran adecuados [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 55, letra f].	<i>La Comisión está trabajando continuamente para mejorar su sistema y prestará atención específica a la cuestión del detalle de la documentación justificativa sobre las estimaciones de programas.</i>
8.	El cumplimiento del Acuerdo de Cotonú debería valorarse a partir de exigencias ineludibles, como la disponibilidad de cuentas publicadas y auditadas en los plazos necesarios. Una presentación clara y estructurada de las conclusiones haría que los parámetros de la «interpretación dinámica» fueran más explícitos, lo cual facilitaría la tarea de valorar la idoneidad de las decisiones de pago. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 55, letra a].	EuropeAid no definió exigencias ineludibles. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que en 5 de los 15 compromisos examinados, se concede apoyo presupuestario a Estados ACP en los que el Tribunal considera que la gestión del gasto público no es lo suficientemente transparente, fiable y eficaz. En los casos de que se trata, la estricta aplicación por la Comisión de la interpretación dinámica de las condiciones de apoyo presupuestario del Acuerdo de Cotonú supone un riesgo fiduciario muy elevado.	El cumplimiento del Acuerdo de Cotonú debería valorarse a partir de exigencias ineludibles, como la disponibilidad de cuentas publicadas y auditadas dentro del plazo, exigencias que deben satisfacerse antes de la concesión del apoyo presupuestario [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 56, letra a]. EuropeAid debería garantizar, antes del inicio de un programa de apoyo presupuestario, que se ha realizado una evaluación clara y completa de la gestión de las finanzas públicas y que el país beneficiario cuenta con un programa de reforma realista y pertinente que permita subsanar todas las insuficiencias importantes en plazos previsibles [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 56, letra d].	<i>A lo largo de 2007, la Comisión ha continuado aplicando el enfoque dinámico, que considera el más adecuado.</i> <i>Antes del comienzo de un programa de ayuda presupuestaria, la Comisión continuará asegurándose de que existe una evaluación de la gestión de las finanzas públicas, preferiblemente en el marco PEFA, y de que el país beneficiario tiene un programa creíble y pertinente de reforma para abordar las deficiencias importantes en un calendario previsible. Esto garantizará una aplicación rigurosa de la interpretación dinámica de las condiciones del Acuerdo de Cotonú y una gestión del riesgo coherente con los objetivos de desarrollo de la Comisión.</i> <i>Por último, la Comisión discrepa con la evaluación del Tribunal relativa a los cinco compromisos en cuestión.</i>
9.	Para poder exponer sus conclusiones de forma estructurada, la Comisión debería esforzarse por basar los datos empleados para las decisiones de pago en la valoración de hechos pasados y no en predicciones futuras. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 55, letra b].	La fiscalización de 2007 puso de relieve que en un número significativo de casos, la Comisión no demostró de forma formal y estructurada el cumplimiento del Acuerdo de Cotonú relativo a la gestión de las finanzas públicas. La explicación, en algunos de estos casos, reside en la confianza depositada en predicciones futuras, en lugar de en hechos pasados, y en la apreciación inexacta de indicadores.	Para poder exponer de forma estructurada sus conclusiones relativas a los progresos en la gestión de las finanzas públicas, la Comisión debería garantizar que los datos empleados para las decisiones de pago son fiables y tendría que depositar mayor confianza en la valoración de hechos pasados y no en predicciones futuras [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 56, letra c].	<i>Al evaluar la admisibilidad, la Comisión tiene en cuenta un equilibrio entre los resultados anteriores y los compromisos futuros. Al mismo tiempo, la Comisión está de acuerdo en que al evaluar los desembolsos debe hacerse hincapié en demostrar los logros.</i>
10.	Los indicadores deberían ayudar a obtener en caso necesario una prueba clara de los progresos logrados en la gestión de las finanzas públicas. Para ello conviene adoptar indicadores que puedan medirse a lo largo del tiempo, y permitan comparaciones entre periodos sucesivos, y no indicadores basados en la medición de un hecho aislado. [Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 55, letra c].	La fiscalización en curso indica que, en numerosos casos, no se llevó a cabo un análisis preciso de las insuficiencias en la gestión de las finanzas públicas al inicio del programa y que seguidamente no se utilizó un enfoque estructurado para medir los avances en la materia. Como resultado de ello, resulta más difícil evaluar los avances en profundidad y de forma objetiva.	Los indicadores de rendimiento utilizados deberían ayudar a obtener en caso necesario una prueba clara de los progresos logrados en la gestión de las finanzas públicas. Para ello convendría consolidar los indicadores que permiten medir la evolución de los resultados a lo largo del tiempo, en combinación con indicadores de proceso relativos a los resultados conseguidos de hechos aislados [informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 56, letra b].	<i>En comparación con otros sectores, es más difícil y complejo definir indicadores de resultados para la gestión de las finanzas públicas. No obstante, la Comisión favorece el uso de indicadores de resultados, cuando están disponibles, que miden el efecto de las reformas, pero también utiliza medidas e indicadores del proceso para supervisar el progreso en la ejecución del programa de reforma.</i>

Gráficos de los 7º, 8º y 9º FED consolidados a 31 de diciembre de 2007

Gráfico I: Recursos acumulativos

Total = 37 328,65 millones de euros ⁽¹⁾

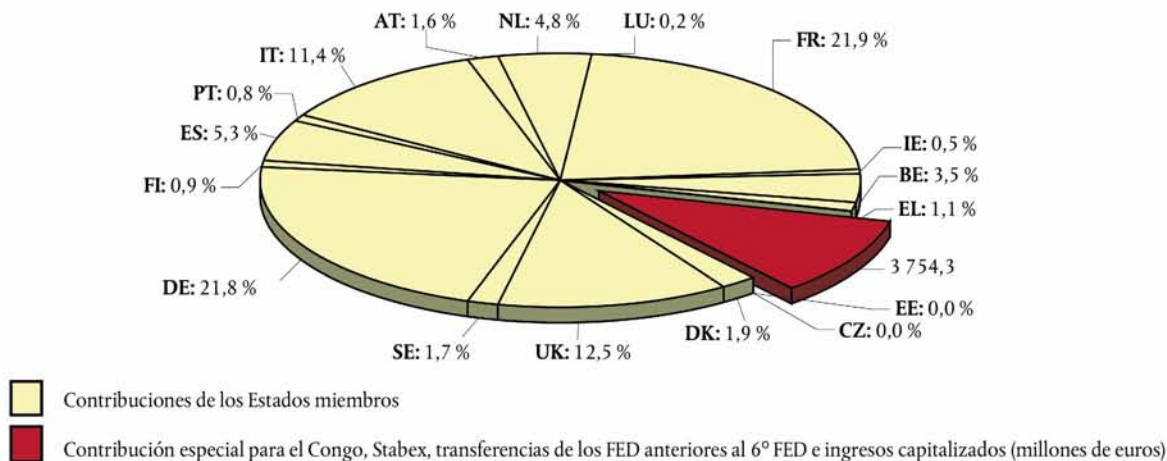
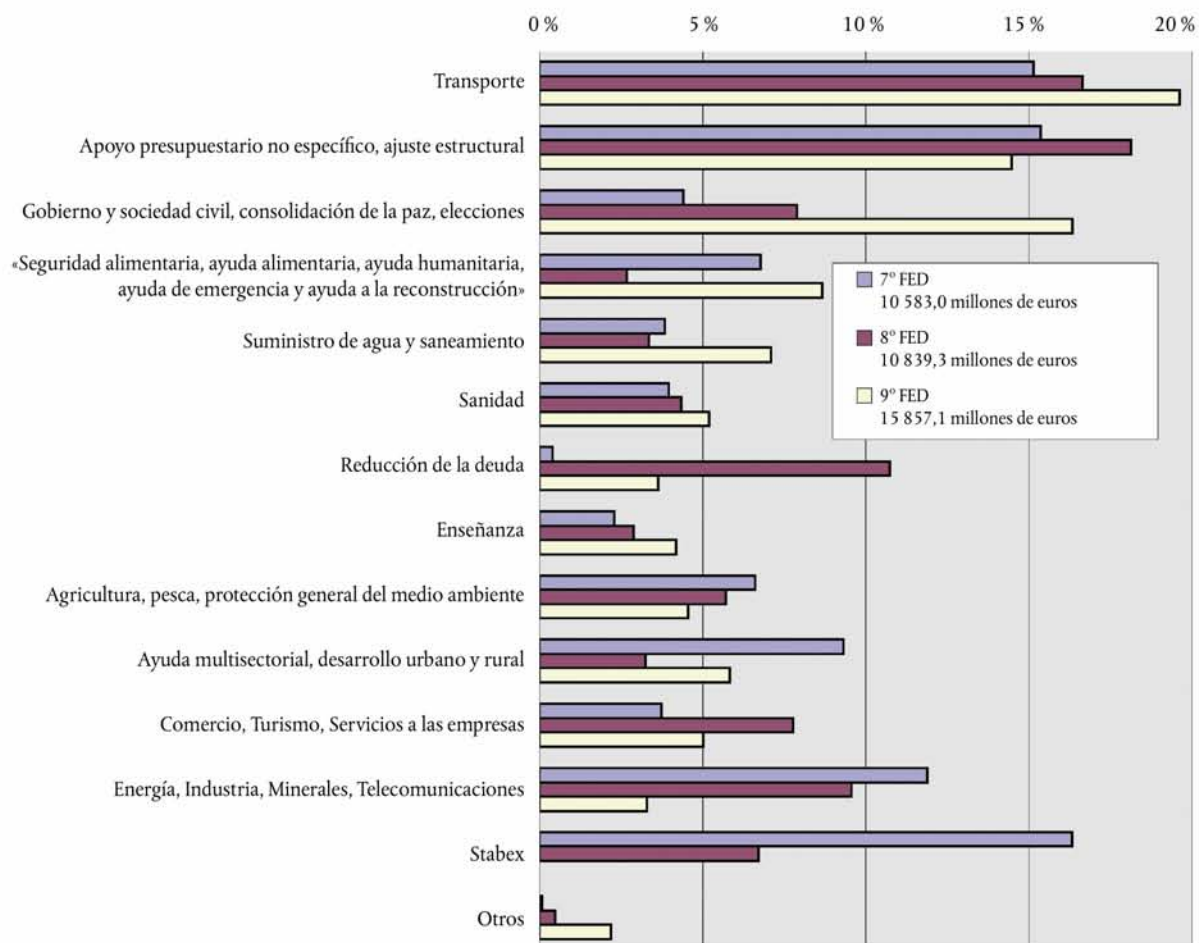


Gráfico II: Decisiones acumulativas

Total = 37 279,4 millones de euros ⁽¹⁾



Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los datos del sistema contable y las decisiones acumulativas.

⁽¹⁾ La diferencia entre los recursos acumulativos (37 328,65 millones de euros) y las decisiones acumulativas (37 279,37 millones de euros) constituye el saldo disponible (49,28 millones de euros) que podrá asignarse.